



WWW.ECONSTOR.EU

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft  
*The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics*

Popp, Marie

**Working Paper**

**Viel Lärm um Pisa: Eine qualitative-vergleichende  
Presseanalyse zu den Reaktionen auf die PISA-  
Studie in Deutschland, Österreich, Spanien und  
Mexiko**

TranState working papers, No. 134

**Provided in cooperation with:**

Universität Bremen

Suggested citation: Popp, Marie (2010) : Viel Lärm um Pisa: Eine qualitative-vergleichende  
Presseanalyse zu den Reaktionen auf die PISA-Studie in Deutschland, Österreich, Spanien und  
Mexiko, TranState working papers, No. 134, <http://hdl.handle.net/10419/41584>

**Nutzungsbedingungen:**

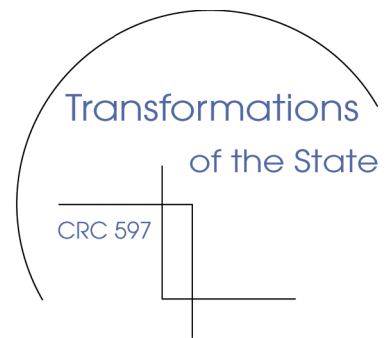
Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche,  
räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts  
beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen  
der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu  
vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die  
erste Nutzung einverstanden erklärt.

**Terms of use:**

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use  
the selected work free of charge, territorially unrestricted and  
within the time limit of the term of the property rights according  
to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
*By the first use of the selected work the user agrees and  
declares to comply with these terms of use.*



# TranState Working Papers

VIEL LÄRM UM PISA.  
EINE QUALITATIV-VERGLEICHENDE  
PRESSEANALYSE ZU DEN REAKTIONEN AUF  
DIE PISA-STUDIE IN DEUTSCHLAND,  
ÖSTERREICH, SPANIEN UND MEXIKO

MARIE POPP

No. 134

Universität Bremen • University of Bremen  
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen  
Universität Oldenburg • University of Oldenburg

---

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State  
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597



*Marie Popp*

***Viel Lärm um PISA***

***Eine qualitativ-vergleichende Presseanalyse zu den Reaktionen auf die  
PISA-Studie in Deutschland, Österreich, Spanien und Mexiko***

TranState Working Papers

No. 134

*Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“*

Bremen, 2010

[ISSN 1861-1176]

**Marie Popp**

Viel Lärm um PISA. Eine qualitativ-vergleichende Presseanalyse zu den Reaktionen auf die PISA-Studie in Deutschland, Österreich, Spanien und Mexiko

(TranState Working Papers, 134)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2010

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.: + 49 421 218-8720

Fax: + 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

## **Viel Lärm um PISA**

### ***Eine qualitativ-vergleichende Presseanalyse zu den Reaktionen auf die PISA-Studie in Deutschland, Österreich, Spanien und Mexiko***

#### **ZUSAMMENFASSUNG**

Bildung avanciert im Zeitalter der Wissensgesellschaft zu einer der wichtigsten individuellen und gesellschaftlichen Ressourcen überhaupt. Seit dem Jahr 2000 testet die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Rahmen ihrer Bildungsstudie “PISA“ (Programme for International Student Assessment) die Kompetenzen junger Heranwachsender und ermittelt darüber die Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen im internationalen Vergleich. Die OECD erlangte durch diese Tätigkeit internationale Aufmerksamkeit und konnte ihre Kompetenzen im Bildungsbereich ausweiten. Die Reaktionen der einzelnen Teilnehmerstaaten auf ihr Abschneiden in dieser Studie fielen jedoch sehr unterschiedlich aus.

In dieser Arbeit werden die PISA-Debatten derjenigen Länder, in denen das größte Medienecho zu verzeichnen war, einer vertieften Analyse unterzogen: Deutschland, Spanien, Mexiko und Österreich. Das Forschungsinteresse ist dabei auf die Frage gerichtet, welche Rolle die internationale Ebene bei der Erneuerung nationaler Bildungssysteme spielt. Die Ergebnisse der empirischen Analyse lassen darauf schließen, die OECD über die Verbreitung von Best Practices zu einer Harmonisierung von national diskutierten Reformmaßnahmen beiträgt. Denn trotz unterschiedlicher nationaler Kontexte und Bildungstraditionen lässt sich auf diskursiver Ebene eine Annäherung an das internationale Reformmodell beobachten.

## **INHALT**

1	EINLEITUNG.....	1
2	THEORETISCHE ANNAHMEN.....	4
3	METHODISCHES VORGEHEN.....	6
4	OECD-LEITMODELL.....	8
5	NATIONALE BILDUNGSDEBATTEN.....	12
5.1	Deutschland: Vom PISA-Schock zum PISA-Trauma .....	13
5.2	Österreich: Der PISA-Absturz, der keiner war.....	15
5.3	Spanien: Plötzlicher PISA-Boom.....	19
5.4	Mexiko: Das PISA-Schlusslicht.....	21
6	PISA-DEBATTEN IM VERGLEICH: ZUR DISKURSMACHT DER OECD .....	25
6.1	Responsivität: Verzögertes Interesse an PISA .....	25
6.2	Intervention: Die Präsenz von „Mr. Pisa“ .....	28
6.3	Kongruenz: Annäherung an das internationale Modell.....	29
6.4	Referenz: Finnland als Vorbild für gute Bildung .....	31
7	FAZIT.....	32
8	LITERATUR .....	34
	BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	37
	ANHANG.....	38

## *Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 1:	PISA in der nationalen Berichterstattung .....	2
Abbildung 2:	Wirkungsindex (PISA-Studie).....	7
Abbildung 3:	OECD-Leitmodell zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit nationaler Bildungssysteme.....	10
Abbildung 4:	PISA-Berichterstattung in Deutschland.....	13
Abbildung 5:	PISA-Berichterstattung in Österreich.....	16
Abbildung 6:	PISA-Berichterstattung in Spanien.....	19
Abbildung 7:	PISA-Berichterstattung in Mexiko .....	22
Abbildung 8:	PISA-Berichterstattung im Vergleich.....	26
Box 1:	Schlagzeilen der deutschen PISA-Debatten .....	13
Box 2:	Schlagzeilen der österreichischen PISA-Debatten .....	17
Box 3:	Schlagzeilen der spanischen PISA-Debatten.....	20
Box 4:	Schlagzeilen der mexikanischen PISA-Debatten .....	23

## **Viel Lärm um PISA**

### ***Eine qualitativ-vergleichende Presseanalyse zu den Reaktionen auf die PISA-Studie in Deutschland, Österreich, Spanien und Mexiko***

#### **1 EINLEITUNG<sup>1</sup>**

Die Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen ist durch die Bildungsstudie „PISA“ (Programme for International Student Assessment) zu einer messbaren Größe geworden. Über die Messung der Kompetenzen von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern<sup>2</sup> in den Kernbereichen Leseverstehen, Mathematik und Naturwissenschaften lässt sich die Bildungssituation eines Landes sowohl im Vergleich zu seinen wichtigsten Konkurrenten als auch in seiner eigenen Entwicklung bestimmen. Durch die Studie wurde offenbar, dass die Bildungsqualität in vielen OECD-Ländern nur mangelhaft ist.

Die Verantwortung für die PISA-Studie trägt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Wie es ihrem Namen bereits zu entnehmen ist, stehen wirtschaftliche Themen im Mittelpunkt ihres Wirkens. Doch im letzten Jahrzehnt hat sich die Organisation zur „grauen Eminenz“ (Rinne et al. 2004: 456) in internationalen Bildungsfragen entwickelt.<sup>3</sup> Die PISA-Studie ist eines ihrer wichtigsten Instrumente im Bildungsbereich.<sup>4</sup> Unklar war bislang jedoch, welche Effekte die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse nach sich zieht. Erste empirische Vergleichsstudien lassen darauf schließen, dass die Reaktionen auf die PISA-Studie in den teilnehmenden Ländern sehr unterschiedlich gewesen sind (vgl. Carvalho 2009; Grek 2009; Martens et al. 2010).

Zur Berichterstattung um PISA existieren vereinzelte Studien, welche jeweils die PISA-Debatten eines bestimmten Landes untersuchen,<sup>5</sup> doch systematische Vergleiche verschiedener nationaler Bildungsdebatten stellen eine Forschungslücke dar.<sup>6</sup> Aus die-

---

<sup>1</sup> Besonderer Dank gilt Alexander Akbik für seine Unterstützung bei der Erhebung und Systematisierung des Datenmaterials.

<sup>2</sup> Zu Gunsten des Leseflusses wird im Folgenden nur noch die männliche Pluralform verwandt.

<sup>3</sup> Über den Aufstieg der OECD zur Bildungsmacht siehe die Beiträge von Henry et al. (2001), Martens (2007), Papadopoulos (1996), Rinne et al. (2004).

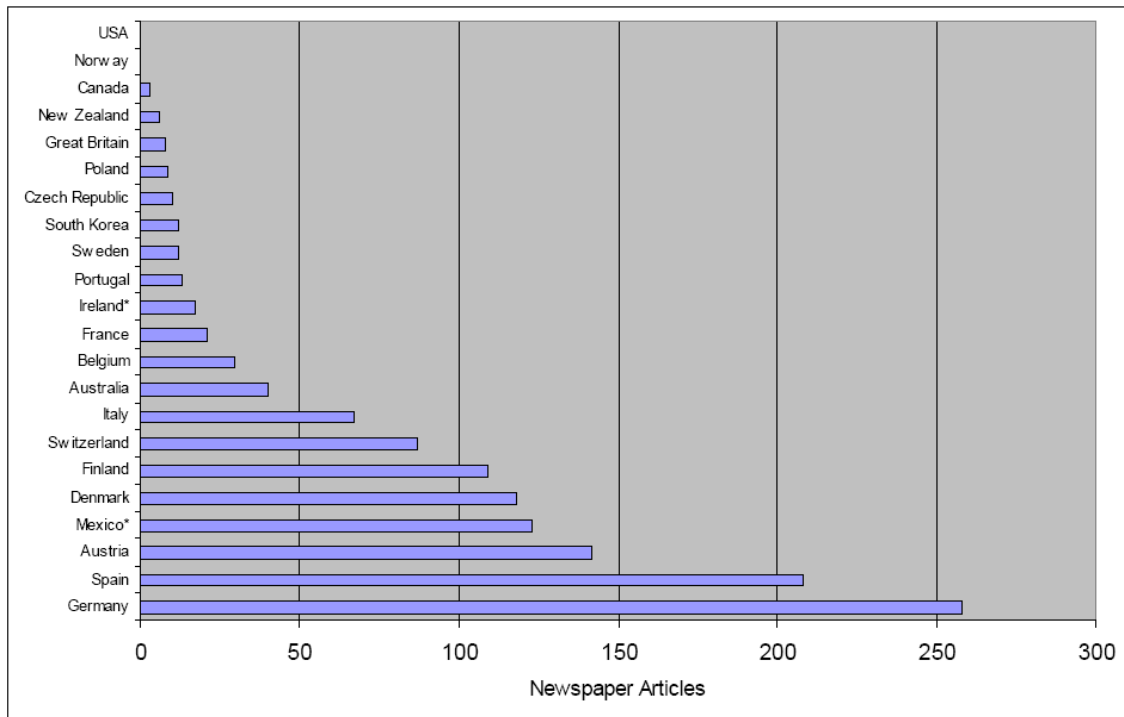
<sup>4</sup> Eine Übersicht über die verschiedenen Instrumente der OECD im Bildungsbereich bieten Nagel et al. (2010).

<sup>5</sup> Siehe beispielsweise Grek (2008) für Großbritannien; Rautalin/Alasuutari (2007, 2009) für Finnland und Tillmann et al. (2008) für Deutschland.

<sup>6</sup> Einzige Ausnahmen sind die Untersuchungen von Weigel (2005) und Figazzolo (2009). Weigel vergleicht die erste PISA-Debatte in Deutschland mit der in England. Dieser Vergleich erfolgt jedoch aus einer erziehungswis-



Abbildung 1: PISA in der nationalen Berichterstattung<sup>7</sup>



(Quelle: Martens/Niemann 2009)

senschaftlichen, nicht aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive. Figazzolo analysiert die nationalen Bildungsdebatten um PISA 2006 in verschiedenen Ländern: Australien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Irland, Mexiko, Norwegen, USA (eingeschränkt auch Österreich und Südkorea). Diese Studie erfolgte im Auftrag von Educational International und fokussiert auf die Reaktionen der Lehrergewerkschaften innerhalb der nationalen PISA-Debatten. Eine systematisch-vergleichende Untersuchung zur Entwicklung der nationalen Bildungsdebatten über die 9 Jahre des ersten PISA-Zyklus hinweg gibt es bislang nicht.

<sup>7</sup> Mit Hilfe der Factiva-Datenbank wurden für den Zeitraum vom 1. Dezember 2001 bis zum 26. November 2008 alle Artikel der jeweils auflagenstärksten und in der Datenbank verfügbaren Qualitätstageszeitung eines Landes erfasst, welche die Stichwörter „PISA and OECD“ - unter Berücksichtigung der entsprechenden einzelsprachigen Übersetzungen - enthielten: Australien (The Australian), Belgien (De Standaard), Dänemark (Politiken), Deutschland (Süddeutsche Zeitung), Finnland (Suomen Tietotoimisto), Frankreich (Le Monde), Großbritannien (The Times), Irland (Irish Independent), Italien (Corriere della Sera), Kanada (National Post), Mexiko (Reforma), Neuseeland (The Press), Norwegen (Bergens Tidende), Österreich (Die Presse), Polen (Rzeczpospolita), Portugal (Journal de Notícias), Schweden (Svenska Dagbladet), Schweiz (Neue Zürcher Zeitung), Spanien (El País), Südkorea (The Korea Herald), Tschechien (Mladá fronta Dnes), USA (New York Times). Die übrigen acht OECD-Mitgliedsländer konnten nicht in die Analyse integriert werden, weil entweder keine nationale Qualitätstageszeitung in der Factiva-Datenbank oder nicht vollständig verfügbar war. \*Im Falle Irlands und Mexikos waren die hier zitierten (und in der Factiva-Datenbank einzig verfügbaren) Qualitätstageszeitungen erst ab Januar 2003 bzw. Mai 2004 verfügbar.

sem Grund sollen im Folgenden die PISA-Debatten derjenigen Länder untersucht werden, in denen die stärksten öffentlichen Reaktionen zu beobachten waren. Eine vergleichende Analyse führender Qualitätszeitungen aus 22 Mitgliedstaaten der OECD hat ergeben, dass die größte Medienresonanz auf die drei bislang veröffentlichten PISA-Studien in den folgenden Ländern zu verzeichnen war: Deutschland, Spanien, Österreich und Mexiko (s. Abb. 1).

In dieser Untersuchung werden zwei Fragenkomplexe behandelt. Der erste Komplex ist eher deskriptiver Natur und dient der Systematisierung und Auswertung des erhobenen Datenmaterials. Der zweite Fragentyp zielt auf eine Analyse des Einflusses der internationalen Ebene auf die nationalen Bildungsdiskurse ab.

- (1) Wie haben die Akteure der einzelnen Länder auf das Abschneiden bei PISA reagiert? Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede lassen sich zwischen den Ländern feststellen?
- (2) Welche Rolle spielt die OECD in den nationalen PISA-Debatten? Wie versucht sie, die nationalen Reformdebatten zu beeinflussen und wie erfolgreich ist sie damit?

Die vergleichende Analyse der vier Bildungsdebatten zeigt, dass sich trotz der Unterschiede in den nationalen Bildungstraditionen und der damit einhergehenden verschiedenen Ursachen für die nur unterdurchschnittliche Performanz der einzelnen Bildungssysteme eine auffällige Homogenität in den diskutierten Reformmaßnahmen beobachten lässt. Dies ist auf einen starken diskursiven Einfluss der internationalen Ebene durch die Verbreitung eines universell gültigen Reformmodells zurück zu führen, welche durch die Identifizierung der „PISA-Sieger“ und zahlreiche Verweise auf deren politischen Erfolgsfaktoren maßgeblich befördert wird. Es wird deshalb argumentiert, dass PISA mehr ist als eine Bildungsstudie. Über ihre Anlage, die Schlüsselkompetenzen von Heranwachsenden im internationalen Vergleich zu bestimmen, hinaus hat sich PISA als einflussreiches Instrument erwiesen, bildungspolitischen Wandel zu initiieren.

Im Zentrum dieser Arbeit stehen die empirischen Ergebnisse der Medienanalyse. Einige erläuternde Sätze hinsichtlich der theoretischen Annahmen und dem methodischen Vorgehen sind jedoch unerlässlich. Daran anschließend erfolgt eine Beschreibung des OECD-Leitmodells zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit nationaler Bildungssysteme. Ausführlicher werden die Besonderheiten der jeweiligen PISA-Debatten in Deutschland, Österreich, Spanien und Mexiko beleuchtet, bevor diese insgesamt miteinander verglichen werden. Im Fazit sollen die Ergebnisse auf die Ausgangsüberlegungen zurück bezogen werden, um die Frage nach der Reichweite des diskursiven Einflusses der OECD zu beantworten.

## 2 THEORETISCHE ANNAHMEN

Diese Einzelstudie ist in einen größeren Forschungszusammenhang zum Wandel von Bildungspolitik durch Internationalisierung eingebettet.<sup>8</sup> In diesem wird davon ausgegangen, dass internationale Organisationen, wie die OECD oder die EU, über die Anwendung verschiedener Governance-Instrumente Einfluss auf die nationalen Bildungspolitiken ihrer Mitgliedstaaten ausüben können (Nagel et al. 2010). Eines dieser Instrumente ist *opinion formation*, welches die Verbreitung bildungspolitischer Ideen durch internationale Institutionen bezeichnet.

Die Diffusion von Ideen kann über verschiedene Kanäle erfolgen (vgl. Jakobi/Martens 2007). Da es sich bei der OECD um eine Organisation intergouvernementalen Charakters handelt, spielt beispielsweise der Austausch zwischen Bildungsexperten und -politikern bei internationalen Konferenzen und Workshops eine bedeutende Rolle. Einfluss übt die OECD außerdem über die Verbreitung ihrer Publikationen zu bestimmten bildungspolitischen Themen aus. Die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse hat sich in den letzten Jahren als ein weiteres potentiell einflussreiches Moment erwiesen, über das die Organisation die Aufmerksamkeit nationaler Entscheidungsträger für Erfolg versprechende Reformmodelle gewinnen kann. Bislang wissen wir allerdings noch sehr wenig über die konkreten Effekte dieser Organisationsaktivität und dabei insbesondere über die Diskurse, die einem bildungspolitischen Wandel vorausgehen.

Umstritten ist dabei nicht nur der tatsächliche, sondern auch der potentielle Einfluss der PISA-Studie auf die nationalen Bildungsdebatten. Jürgen Schriewer (2003) und Gita Steiner-Khamsi (2003) sind der Ansicht, dass nationale Bildungsdiskurse stets einer Eigenlogik folgten und Aktivitäten von internationalen Organisationen daher immer nur selektiv wahrnahmen. Kerstin Martens und Stephan Leibfried (2007) vertreten die These, „[s]elbst wenn ein Land das wollte, könnte es sich der internationalen Konkurrenz - und damit PISA - nicht mehr entziehen“. Ähnlich argumentiert Sortiria Grek (2008): „PISA is an event that no-one can afford to miss – it requires answers and demands action“.

Die Empirie zeigt jedoch, dass die Reaktionen auf die PISA-Ergebnisse stark zwischen den einzelnen Teilnehmerländern variieren (s. Abb. 1). Steiner-Khamsi (2003) zufolge gibt es drei Typen von Reaktionen auf internationale Bildungsstudien: Skanda-

---

<sup>8</sup> Dieses Forschungsprojekt ist in den Bremer Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ eingebettet. In der ersten Förderphase stand die Erforschung der Entstehung einer internationalen Dimension von Bildungsgovernance im Mittelpunkt. In der zweiten Phase geht es um den Einfluss internationaler Organisationen auf die nationale Gestaltung von Bildungspolitik. In der letzten Phase sollen die Reaktionen der Bildungsteilnehmer auf diese Veränderungen untersucht werden. URL: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de/pages/forProjektBeschreibung.php?SPRACHE=de&ID=14> (30.04.2010).

lisierung, Glorifizierung und Gleichgültigkeit. Die Kategorie der Gleichgültigkeit trifft beispielsweise auf Länder wie England, Neuseeland oder die USA zu, in denen keine nennenswerten Reaktionen auf das Abschneiden in der internationalen Bildungsstudie zu verzeichnen waren. Das Moment der Glorifizierung ließ sich vor allem in einigen asiatischen Ländern beobachten, während der unangefochtene PISA-Sieger Finnland eher bescheiden auftrat. In den vier hier betrachteten Fällen scheiden die Kategorien Gleichgültigkeit und Glorifizierung von vornherein aus. Denn alle Länder reagierten mit einem starken Medienecho auf die PISA-Studie auf ihr jeweils unterdurchschnittliches Abschneiden.

Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen PISA-Ergebnis und Medienreaktion besteht jedoch nicht. Anders formuliert: Ein schlechtes Resultat in der Bildungsstudie führt nicht automatisch zu einer öffentlichen Debatte. Während beispielsweise die Veröffentlichung der ersten Studienergebnisse in Deutschland den sogenannten PISA-Schock zur Folge hatte, passierten die ähnlich schlechten Resultate der Vereinigten Staaten, ohne besondere Medienaufmerksamkeit zu erwecken (Martens 2010). Im Folgenden sind daher alternative Erklärungen oder potentielle Vorbedingungen zu berücksichtigen, um die starken Reaktionen auf die PISA-Studie zu begründen.

Zur Bestimmung des diskursiven Einflusses der OECD<sup>9</sup> wird auf Überlegungen von Judith Goldstein und Robert O. Keohane (1993) zurückgegriffen. Ihnen zufolge können Ideen als *road maps* für politischen Wandel fungieren. Diese Kausalitätserwägung basiert auf der Annahme, dass Ideen die Präferenzen der Entscheidungsträger und dadurch das Politikergebnis bestimmen. Da Ideen als Untersuchungsgegenstand zu abstrakt sind, unterscheiden Goldstein und Keohane drei Konkretisierungsebenen: *world views*, *principled beliefs* und *causal beliefs*. Die ersten beiden Kategorien sind nur schwer operationalisierbar,<sup>10</sup> deshalb ist die dritte Kategorie von besonderer Bedeutung für die beabsichtigte Analyse. Unter *causal beliefs* lassen sich all jene Annahmen darüber fassen, wie übergeordnete Politikziele erreicht werden sollen.

In einem komplexen Politikfeld wie der Bildungspolitik ist anzunehmen, dass verschiedene Nationen oftmals zwar dasselbe übergeordnete Ziel anstreben (z.B. Steige-

---

<sup>9</sup> Der Begriff des diskursiven Einflusses geht auf einen Beitrag von Johanna Kallo (2006: 271) zurück, in dem sie die Rolle der „OECD as a discursive power“ betont.

<sup>10</sup> *World views* sind tief in einer Kultur verankerte Vorstellungen, welche die Entscheidungen politischer Akteure stets hintergründig beeinflussen. Die Wahrnehmung von Bildung als ein wertvolles öffentliches Gut ist ein Beispiel für ein verbreitetes Weltbild in modernen Gesellschaften. *Principled beliefs* sind normative Leitlinien für politische Akteure, anhand derer sie entscheiden können, was richtig oder falsch ist. Allgemeine Zielformulierungen wie die Förderung von Chancengleichheit können als Beispiele aus dem bildungspolitischen Bereich angeführt werden.

rung der Bildungsqualität), jedoch sehr unterschiedliche Strategien anwenden, um dieses Ziel zu erreichen. Aufgrund der Komplexität dieses Feldes und der Heterogenität zwischen den nationalen Bildungssystemen kommt der OECD eine besondere Rolle bei der Verbreitung erfolgreicher oder vielversprechender Reformmodelle zur Verbesserung der Bildungsqualität zu. Es ist deshalb von besonderem Interesse, ob die Ideen der internationalen Organisation Eingang in die nationalen Debatten gefunden und auf diese Weise die öffentliche Meinung beeinflusst haben. Falls sich eine Konvergenz der nationalen Reformforderungen beobachten lassen sollte, wäre dies ein starkes Anzeichen für einen Internationalisierungstrend von Bildungsdiskursen.

### **3 METHODISCHES VORGEHEN**

Nicht nur im speziellen Kontext der PISA-Debatten, sondern auch im Allgemeinen mangelt es an ländervergleichenden Analysen öffentlicher Diskurse, denn der systematische inhaltsanalytische Vergleich von Texten unterschiedlicher Sprachen ist aufwendig und schwierig (Gerhards 2004: 341). Obgleich die Auswahl der vier Fallbeispiele Deutschland, Spanien und Österreich und Mexiko in erster Linie auf der Beobachtung beruhte, dass in diesen Ländern die stärksten Medienreaktionen auf die PISA-Studie über den betrachteten Zeitraum vom 1.12.2001 bis zum 26.11.2008 zu verzeichnen waren, birgt diese spezielle Länderkonstellation ein besonderes Potential für einen systematischen Vergleich. Durch die Kontrastierung der deutschsprachigen mit den spanischsprachigen Bildungsdebatten können sowohl sprachinterne als auch sprachübergreifende Gemeinsamkeiten und Unterschiede identifiziert werden. Wobei die sprachliche Verbindung hierbei weniger relevant ist, als die Nähe der nationalen Bildungstraditionen: germanische vs. romanische Prägung.

Wie bei der eingangs beschriebenen Vorstudie wird für die vertiefte Analyse der nationalen PISA-Debatten ebenfalls auf die Factiva-Datenbank zurückgegriffen. Die Auswahl der Zeitungen fußt auf den Kriterien „auflagenstärkste Qualitätstageszeitung“ und „verfügbar in Factiva“. Daraus ergeben sich die folgenden Konstellationen: Deutschland (*Süddeutsche Zeitung*), Österreich (*Die Presse*), Spanien (*El País*), Mexiko (*Reforma*). Die Grundgesamtheit dieser Analyse bilden demnach alle Artikel, die im besagten Zeitraum in diesen vier Zeitungen zur Suchkette „PISA and OECD“ (deutsch) respektive „PISA and OCDE“ (spanisch) erschienen sind. Diese beläuft sich auf 731 Artikel. Die verschiedenen Erhebungszeiträume für die Stichprobenauswahl orientieren sich an dem jeweiligen Veröffentlichungsdatum der drei PISA-Studien und decken den Zeitraum von einem Monat vor Bekanntgabe der PISA-Ergebnisse bis drei Monate danach ab.<sup>11</sup> Alle Artikel, die innerhalb dieser drei Zeiträume liegen und sich unter An-

---

<sup>11</sup> Das bedeutet: 4.11.2001-4.3.2002 für PISA 2000, 6.11.2004-6.3.2005 für PISA 2003 und 4.11.2007-4.3.2008 für

wendung der besagten Suchkette über die Factiva-Datenbank ermitteln lassen, bilden die Stichprobe von 303 Presseartikeln.<sup>12</sup> Da es bei der Untersuchung der PISA-Debatten jedoch vor allem auf die Argumente und Forderungen der verschiedenen politischen Akteure ankommt, erfolgte die Analyse auf der Ebene der Aussagen. Zu diesem Zweck wurden alle direkt und indirekt zitierten Aussagen zusammengetragen und einer der vordefinierten Akteurskategorien<sup>13</sup> zugeordnet (s. Anhang A).

Die vier Bildungsdebatten werden zunächst unabhängig voneinander, aber nach dem immer selben Schema untersucht (s. Anhang B). Die Auswertung der einzelnen PISA-Debatten folgt einer stark deduktiven Vorgehensweise, bei der das vorhandene Textmaterial an vorab entwickelten Kategorien geprüft wird (s. Abb. 3). Beim abschließenden Vergleich der vier PISA-Debatten geht es um die Identifizierung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten. Von besonderem Interesse ist hier die Frage des diskursiven Einflusses der OECD. Das Ausmaß des internationalen Einflusses soll über die vier Indikatoren des Wirkungsindex zur PISA-Studie ermittelt werden (s. Abb. 2).

Abbildung 2: Wirkungsindex (PISA-Studie)

---

Kriterium	Beschreibung
<i>Responsivität</i>	Nationale Aufmerksamkeit für die Ergebnisse der PISA-Studie
<i>Intervention</i>	Präsenz von PISA-Verantwortlichen und ihrer Empfehlungen in den nationalen Bildungsdebatten
<i>Kongruenz</i>	Übereinstimmung von internationalen Empfehlungen und nationalen Forderungen
<i>Referenz</i>	Verweise auf Empfehlungen der internationalen Ebene (internationale Bezugnahme) oder vielversprechende Reformmodelle in anderen Ländern (transnationale Bezugnahme)

---

Das erste Kriterium *Responsivität* bezieht sich auf die Aufmerksamkeit eines Landes für die PISA-Ergebnisse im internationalen Vergleich und kann über die Anzahl der Zeitungsartikel ermittelt werden (s. Abb. 1). Beim zweiten Indikator *Intervention* steht das aktive Eingreifen von OECD-Repräsentanten im Vordergrund. Diese werden durch ihre Stellungnahmen zur Bildungssituation eines Landes, welche in der jeweiligen Zeitung des Landes direkt oder indirekt wieder gegeben wurden, ermittelt. Das *Kongruenz*-Kriterium soll anhand der sechs Prinzipien des OECD-Leitmodells, welches im nächsten Abschnitt ausführlicher erläutert wird, ermittelt werden (s. Abb. 3). Das Forschungsinteresse ist darauf gerichtet, welche Erfolgsfaktoren von OECD-Seite besonders betont

---

PISA 2006.

<sup>12</sup> Die mexikanische Zeitung *Reforma* ist erst seit dem 26.5.2004 in der Factiva-Datenbank verfügbar. Für den ersten Erhebungszeitraum um PISA 2000 gibt es deshalb keine Artikelauswahl.

<sup>13</sup> Die Kategorisierung der verschiedenen politischen Akteure orientiert sich an bereits entwickelten und erprobten Kategoriensystemen, insbesondere an Nagel (2006, 2009) und Nagel/Knodel (2009).

und von nationaler Seite häufig gefordert werden. Bei der Analyse der *Referenzen* stellt sich die Frage, ob die nationalen Forderungen unter Verweis auf die internationale Ebene (OECD) oder auf andere Länder (transnationale Bezugnahmen) vorgebracht werden.<sup>14</sup> Häufig wird damit das Ziel verfolgt, dem eigenen Argument eine höhere Legitimation zu verleihen.

#### **4 OECD-LEITMODELL**

Eine Verortung der OECD innerhalb des Feldes der Globalen Bildungsgovernance ist keine leichte Aufgabe. Üblicherweise wird sie zwischen den beiden anderen großen internationalen Organisationen verortet, die im Bildungsbereich sehr aktiv sind: Weltbank und UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).<sup>15</sup> Wie bei der Weltbank wird das Bildungsthema in der OECD aus einer stark wirtschaftlich orientierten Perspektive bearbeitet. Bildung wird in diesem Kontext vor allem als Produktionsfaktor verstanden, der für das wirtschaftliche Wachstum oder die Wahrung des Lebensstandards von essentieller Bedeutung ist. Der Förderung dieser Ziele hat sich die Organisation gemäß Art. 1 ihrer Gründungskonvention verschrieben. Darüber hinaus begreift die OECD Bildung als zentralen Faktor zur Förderung von sozialer Integration und Gerechtigkeit, was sie näher an die UNESCO bindet. So setzt sich die OECD beispielsweise für die Erweiterung des Zugangs zu Bildung, insbesondere im Sekundar- und Hochschulbereich, aber ebenso im Vorschul- und Primarbereich, oder für die besondere Förderung von benachteiligten Schülern ein. In der Bildungsarbeit der OECD stehen die übergeordneten Prinzipien *Bildungsqualität* und *Bildungsgerechtigkeit* folglich gleichberechtigt nebeneinander (vgl. Deacon 2008: 46-62; Papadopoulos 1996).<sup>16</sup> Das Zusammendenken dieser beiden Prinzipien als Leitidee der OECD im Bildungsbereich begreifend, haben sich die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des Arbeitsprogramms (OECD 2006a) auf die folgenden sechs Ziele geeinigt, welche allen Bildungsaktivitäten der Organisation zu Grunde liegen:

- (1) Förderung von Lebenslangem Lernen und verbesserte Verknüpfung von Gesellschaft und Wirtschaft

---

<sup>14</sup> Die Analyse der diskursiven Bezugnahmen orientiert sich an den Arbeiten von Michael Brüggemann und Katharina Kleinen v. Königslöw (2007) sowie von Andreas Wimmel (2005),<sup>14</sup> welche die Europäisierung von öffentlichen Diskursen analysieren.

<sup>15</sup> Darüber hinaus gibt es noch etliche andere internationale Organisationen, wie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) oder die Internationale Handelsorganisation (WTO), auch viele regionale Organisation, wie die Europäische Union (EU) oder die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die im Bildungsbereich aktiv sind.

<sup>16</sup> Das schwierige Spannungsverhältnis zwischen diesen Prinzipien beleuchten Stamm/Viehauser (2009).

- (2) Evaluation und Verbesserung der Bildungsleistungen
- (3) Förderung der Lehrqualität
- (4) Die Hochschulbildung in einer globalisierten Wirtschaft überdenken
- (5) Soziale Integration durch Bildung
- (6) Neue Bildungsvisionen aufzeigen

Die OECD hat verschiedene Möglichkeiten, die Umsetzung dieser Ziele voranzutreiben und die allgemeine Verbreitung ihrer bildungspolitischen Leitidee zu fördern. Die PISA-Studie stellt jedoch die prominenteste Aktivität im Bildungsbereich dar. Sie soll, in Zusammenarbeit mit anderen Programmen des OECD Bildungsdirektorates, die Verwirklichung der Ziele 2, 3 und 5 unterstützen. Das Hauptanliegen dieser Bildungsstudie besteht darin, die Leistungsfähigkeit eines Bildungssystems im internationalen Vergleich zu bestimmen. Die Länder erlangen auf diese Weise Kenntnis darüber, wo sie sich im Vergleich zu ihren wichtigsten Konkurrenten positionieren, aber auch darüber, in welchen Bereichen die eigenen Stärken und Schwächen liegen.<sup>17</sup> Die Länder stehen im Wettbewerb um das beste Bildungssystem, welches die kompetentesten Schüler hervorbringt.<sup>18</sup>

Die OECD betont, dass „gute Bildung“ als „sowohl qualitativ hochwertige als auch ausgewogene Lernergebnisse“ (OECD 2007a: 3) zu begreifen ist. Ein ‚Patentrezept‘, wie diese Ergebnisse zu erreichen sind, stellt sie den PISA-Teilnehmern nicht zur Verfügung, denn aus den Ergebnissen lassen sich keine kausalen Schlussfolgerungen ziehen. Allerdings verweist die Organisation durch die Bekanntgabe der Spitzenreiter und die Identifizierung sogenannter Best Practice-Beispiele indirekt auf diejenigen Faktoren, die den Erfolg dieser Bildungssysteme ihrer Ansicht nach maßgeblich befördern. Auf der Grundlage einer Inhaltsanalyse mehrerer Publikationen der OECD rund um die PISA-Studie (s. Anhang C) wurden diese ‚Erfolgsfaktoren‘ hermeneutisch hergeleitet. Die folgenden sechs Faktoren haben sich dabei als besonders einflussreich herausgestellt (s. Abb. 2).

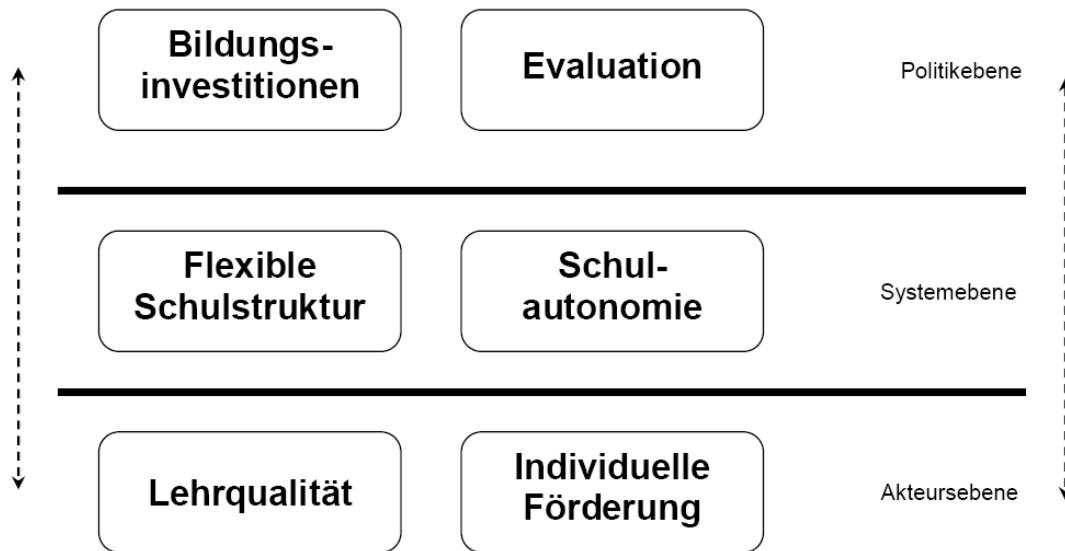
---

<sup>17</sup> Zu den Eigenschaften der PISA-Studie und ihrem Potential, bildungspolitische Debatten zu initiieren oder nationale Reformvorhaben zu rechtfertigen, siehe Grek (2009), Kallo (2006) und Martens (2005).

<sup>18</sup> Viele Kritiker der PISA-Studie beklagen, dass diese Kompetenzorientierung im Dienste der Messbarkeit von Bildungsqualität einen Paradigmenwechsel im Feld der Bildung eingeleitet habe und befürchten eine weitergehende Ökonomisierung des Bildungsbereiches (vgl. Krautz 2007).



Abbildung 3: OECD-Leitmodell zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit nationaler Bildungssysteme



Grundsätzlich lassen sich drei Aktionsebenen unterscheiden: Politikebene, Strukturebene und Akteursebene. Über die Instrumentarien Bildungsinvestitionen und Evaluation soll die Politik einen förderlichen Rahmen für Bildung gewährleisten. Auf systemischer Ebene tragen die Faktoren Schulautonomie und flexible Schulstruktur maßgeblich zum nationalen Bildungserfolg bei. Gute Rahmenbedingungen allein können den Schulerfolg des Einzelnen nicht garantieren, deshalb werden die Faktoren Lehrqualität und individuelle Förderung von OECD-Seite besonders betont. Selbstverständlich können diese Faktoren nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. Die OECD betont, dass eine nachhaltige Verbesserung von Bildung nur über ein erfolgreiches Zusammenspiel dieser Kriterien und einen „whole of government“-Ansatz (OECD 2009: 56, 62) zu erzielen ist. Eine analytische Trennung dieser Faktoren ist aber unbedingt notwendig, um feststellen zu können, ob sich die Reformforderungen der nationalen Akteure an dieses universale Leitmodell der OECD über die Jahre angenähert haben oder nicht.

Der Aspekt der *Bildungsinvestitionen* sollte keinesfalls mit der schlichten Forderung nach ‚mehr Geld für Bildung‘ gleichgesetzt werden. Die OECD vielmehr darauf bedacht zu betonen, dass die Länder ihre Ausgaben zielgerichtet und effizient einsetzen sollten. Für besonders wirkungsvoll hält sie öffentliche Investitionen in die Ausbildung und Fortbildung von Lehrern. Auch eine Diversifizierung der finanziellen Mittel durch die Kombination öffentlicher und privater Bildungsinvestitionen hält sie grundsätzlich für qualitätsfördernd.

Der Begriff der *Evaluation* steht stellvertretend für das Konzept der evidenzbasierten Politikgestaltung oder Bildungsplanung. Für den effizienten Einsatz der finanziellen

Mittel und das Erreichen gesetzter Ziele hält es die OECD für notwendig, dass regelmäßige Leistungskontrollen auf allen Ebenen des Systems durchgeführt werden: „Successful education systems are committed to monitoring student and system performance“ (OECD 2004b: 19). Damit einher gehen die Empfehlungen, nationale Bildungsstandards zu formulieren sowie den Fokus weg von den Lehrinhalten stärker auf die Kompetenzen der Schüler zu richten. Evidenzbasierte Bildungsplanung steht über den Aspekt des Testens hinaus für eine stärkere Verzahnung von Politik und Forschung im Allgemeinen.

Im Streit um die ‚richtige‘ Schulstruktur tritt die OECD für eine *flexible Schulstruktur* ein. Diese zielt in Tendenz auf ein stärker integratives System ohne Selektion nach Begabung oder Sitzenbleiben ab: „PISA 2000 results show that students in integrated education systems perform, on average, better than those in selective education systems“ (OECD 2005: 89). Allerdings wird von Organisationsseite besonderer Wert darauf gelegt zu betonen, dass die grundlegende Ausformung der Schulstruktur, ob gegliedert oder integrativ, nicht leistungsentscheidend ist, wenn die Möglichkeit der fließenden Übergänge zwischen verschiedenen Bildungseinrichtungen gewährleistet ist. Für wichtig erachtet sie in diesem Zusammenhang ein funktionierendes Interventionssystem, welches die Schulaufsicht, Lehrer, Eltern, Schüler, lokale Unternehmen etc. gleichermaßen einbindet, um drohende Schulabbrüche frühzeitig zu erkennen und unterstützende Maßnahmen ergreifen zu können.

Die *Schulautonomie* ist ein wichtiges Puzzleteil zur Förderung von Bildungsqualität: „Successful education systems have been extending school autonomy“ (OECD 2004b: 19). Das flexible Eingreifen zum Wohl des einzelnen Schülers kann in der alltäglichen Schulpraxis laut OECD nur garantiert werden, wenn mehr Entscheidungen auf lokaler Ebene getroffen werden können. Verbunden ist damit eine stärker unternehmerisch orientierte Organisationsstruktur innerhalb der Schulen sowie einer Aufwertung der Rolle des Direktors, die mit einer Erweiterung seiner Kompetenzen einhergeht. Jede einzelne Schule sollte außerdem mehr Mitspracherechte hinsichtlich des konkreten Einsatzes der ihr zur Verfügung gestellten Mittel bekommen.

Neben diesen politischen und systemischen Faktoren hängt die Qualität von Bildung vor allem von den beteiligten Akteuren ab. In der schulischen Bildung erfolgt das Lernen in erster Linie über die Interaktion zwischen Lehrer und Schüler im Unterricht. Die *Lehrqualität* ist deshalb entscheidend für die Verbesserung von Bildungsqualität insgesamt. Diese Kategorie umfasst sowohl die Ausbildung, Auswahl und Fortbildung von Lehrern als auch die konkrete Lehrtätigkeit und deren Evaluation: „To perform [...] successfully, they need high-level, high-quality pre-service training, ongoing and mandatory in-service training“ (OECD 2004c:65-66). Von zentraler Bedeutung ist die Zusammenarbeit zwischen den Lehrern einer Schule sowie die Kommunikation der

Lehrer nach außen, um die Schüler beispielsweise bei der Bewältigung von Übergängen zu unterstützen. Die Aus- und Fortbildung der Lehrer sollte anspruchsvoll sein und den kontinuierlichen Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis sicherstellen. Eine Qualitätssteigerung bei gleichzeitiger Aufwertung des Lehrerberufes glaubt die OECD durch Evaluationen erzielen zu können.

Die *individuelle Förderung* der Schüler im Unterricht ist der letzte entscheidende Baustein, um die Qualität des Systems und vor allem die Chancen des Einzelnen zu verbessern. Die Abkehr vom Frontalunterricht, in dem alle Schüler einer Klasse dasselbe Lernen und dieselben Aufgaben lösen müssen, hält die OECD für zentral, um der Heterogenität im Klassenzimmer begegnen und die Schüler entsprechend ihrer spezifischen Begabungen fördern zu können. Es geht darum, die Schwächen auszugleichen und die Stärken zu stärken. Durch diese Hinwendung zum Schüler sollen auch familiäre oder soziale Hintergründe stärkere Berücksichtigung in der Leistungsentwicklung finden: *„countries with successful PISA performance place social and cultural disparities at the centre of educational innovation strategies“* (OECD 2004b: 65) [Hervorhebungen im Original].

Alle sechs Faktoren zusammen stehen für ein Modell, das zwar durch eine starke nationale Rahmung geprägt ist, sich zugleich aber durch ein hohes Maß an Flexibilität und lokaler Entscheidungskompetenz auszeichnet:

*“a flexible school system that offers schools a high level of individual responsibility while simultaneously ensuring their accountability and maintenance of standards, through a system of output-oriented external assessment and targeted and intensive intervention where problems are greatest”* (OECD 2004c: 67).

Im Folgenden gilt es zu untersuchen, ob es der OECD über die Jahre gelungen ist, ihr Leitmodell in die verschiedenen nationalen Bildungsdebatten zu tragen und die Vorstellungen (*causal beliefs*) darüber zu beeinflussen, welches die geeigneten Maßnahmen zur Verbesserung des nationalen Bildungssystems sind. Im Hauptteil werden zunächst die nationalen PISA-Debatten getrennt voneinander beschrieben. In einem zweiten Schritt werden dann die verschiedenen Debatten miteinander verglichen. Dabei ist das Augenmerk vor allem darauf gerichtet, welche der vorgestellten Prinzipien besondere Durchschlagskraft auf nationaler Ebene entfalten konnten.

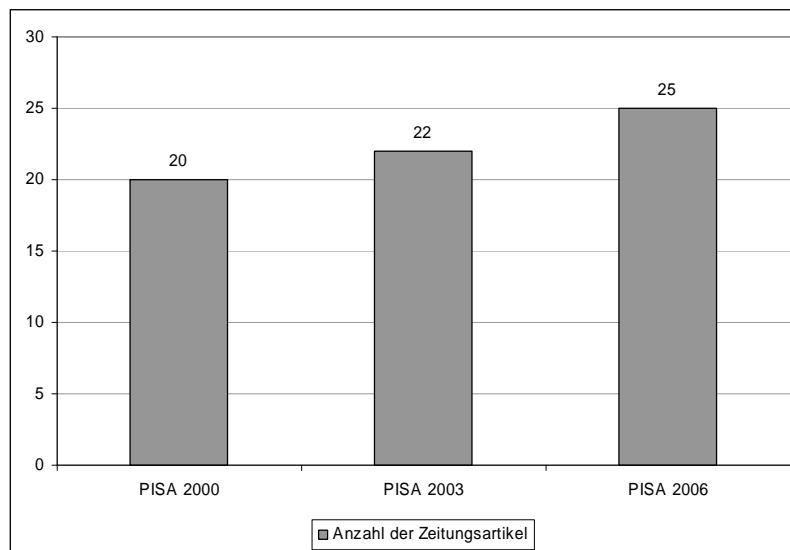
## **5 NATIONALE BILDUNGSDEBATTEN**

In diesem Abschnitt werden die PISA-Debatten jeweils für sich allein analysiert. Im Vordergrund stehen dabei die Veränderung der Debatten im zeitlichen Verlauf, die jeweiligen Besonderheiten der nationalen Debatten sowie die Übereinstimmungen oder Abweichungen nationaler Reformforderungen vom OECD-Leitmodell.

## 5.1 Deutschland: Vom PISA-Schock zum PISA-Trauma

Grundlage für die Analyse der deutschen PISA-Debatten sind die zum Thema erschienenen Artikel in der *Süddeutschen Zeitung*. Die heftigen Reaktionen in Deutschland auf die Veröffentlichung der ersten PISA-Ergebnisse haben international für Aufsehen gesorgt. Auch in den darauf folgenden PISA-Runden hielt das starke öffentliche Interesse an der Bildungsstudie an, obgleich Deutschland im Ranking kontinuierlich nach oben wanderte.

Abbildung 4: PISA-Berichterstattung in Deutschland



Der entscheidende Grund für den sogenannten PISA-Schock in Deutschland liegt darin begründet, dass man nicht damit gerechnet hatte, dass das eigene Land im internationalen Vergleich so schlecht abschneiden würde. Die Aufregung um das schlechte Abschneiden im internationalen Leistungsvergleich offenbart sich beim ersten Blick auf die Artikelüberschriften.

### Box 1: Schlagzeilen der deutschen PISA-Debatten

„Lesen und Rechnen mangelhaft“  
„Schlechte Noten für die Bildung“  
„Schock mit Langzeitwirkung“  
  
„Rau fordert Bildungsreform in Deutschland“  
„Das Abc. Ade, du Land der Dichter und Denker!“  
„Die Macht der Zahlen“  
  
„Der größte Makel bleibt“  
„Soziale Auslese im Unterricht“

Darüber hinaus fällt eine weitere Besonderheit der deutschen PISA-Debatten ins Auge: die Sorge um die Reproduktion sozialer Ungleichheit durch das gegliederte Schulsys-

tem. Dieser thematische Schwerpunkt manifestiert sich bei der Auswertung der einzelnen Artikel und Aussagen. Sehr schnell wird klar, dass die Empörung um PISA der Anlass für eine breite Schulstrukturdebatte war. Es entbrannte ein heftiger Streit zwischen den Befürwortern einer Gesamtschule und den Verfechtern des dreigliedrigen Systems. Diese Diskussion um die richtige Schulstruktur begann alle drei Jahre wieder von vorn, ohne dass wirklich neue Argumente oder Erkenntnisse ins Feld geführt wurden. Der Streit zwischen diesen beiden Lagern zog sich mitten durch die Parteienlandschaft: Die Grünen, gefolgt von der SPD, traten zwar als stärkste Gesamtschul-Befürworter in Erscheinung, aber auch in einigen CDU-regierten Ländern konnten die Kritiker am traditionell dreigliedrigen Systems durch ihren Einsatz Reformerfolge erzielen (SZ, 29.12.2007).

Im Laufe der Zeit entwickelte sich der als „Mr. Pisa“ (SZ, 1.12.2007) bezeichnete Andreas Schleicher zur Streitfigur dieser Schulstrukturdebatte. Schon zu Beginn der ersten Debatte provozierte der PISA-Verantwortliche durch sein klares Votum gegen das differenzierte Schulsystem. Seine Kritik am deutschen Bildungssystem wiederholte Schleicher gebetsmühlenartig mit jeder neuen PISA-Veröffentlichung:

*„Wichtiger ist, dass Deutschland ein flexibleres System braucht, das Schülern aller Altersstufen ermöglicht, zwischen den Schultypen zu wechseln. Ein offenes, flexibles System ist der Schlüssel zum Erfolg“ (SZ, 5.12.2001).*

Die gegenseitige Provokation erreichte in der Debatte um PISA 2006 ihren Höhepunkt, als noch vor Bekanntgabe der Ergebnisse ein offener Schlagabtausch zwischen dem PISA-Verantwortlichen aus Paris und dem Leiter des deutschen PISA-Konsortiums, Manfred Prenzel, die Berichterstattung in der *Süddeutschen Zeitung* prägte. Einige konservative Politiker forderten daraufhin den Rücktritt Schleichers und sogar den „Rückzug Deutschlands aus den Pisa-Studien“ (SZ, 5.12.2007). Diese skizzierte Reaktion ist nur ein Beispiel von vielen für das gespannte Verhältnis zwischen nationaler und internationaler Ebene.

Ein Grund dafür mag darin liegen, dass die OECD nicht nur hinsichtlich der Frage nach der richtigen Schulform eine sehr deutliche Sprache verwandte, sondern in dieser Form auch auf die prekäre Lage des gesamten deutschen Bildungswesens im internationalen Vergleich hinwies. Neuartig für den deutschen Kontext war auch das Bildungsverständnis der internationalen Ebene. Der OECD zufolge gebe es kaum einen Faktor, „der sich auf das Wirtschaftswachstum eines Landes so stark auswirkt wie die Bildung“ (SZ, 11.1.2002). Diese Auffassung von Bildung rief vor allem die Kritik von Pädagogen und Bildungsforschern hervor.

Zur Verbesserung des deutschen Bildungssystems wurden von OECD-Seite über alle Jahre hinweg die Relevanz der individuellen Förderung sowie die positiven Effekte einer integrativen Schulstruktur betont. In der Debatte um PISA 2003 wurde die Auf-

merksamkeit von internationaler Seite verstärkt auch auf die anderen Erfolgsfaktoren Lehrqualität, Evaluation und Schulautonomie gelenkt.

*„An den Lehrern liege es. Zu alt seien sie, zu unbeweglich, zu wenig originell. Und sie hätten keine Ahnung, wie die Schüler eigentlich tickten [...] Weil sie es nie wirklich gelernt hätten“ (SZ, 18.1.2004).*

In der Debatte um PISA 2006 traten erstgenannte allerdings wieder in den Hintergrund und die OECD folgte dem allgemeinen Kreisen um die richtige Schulstruktur und der verbesserten Integration benachteiligter Schüler in das System, indem sie das Potential der Reformmaßnahmen individuelle Förderung und integrative Schulstruktur stets aufs Neue betonte.

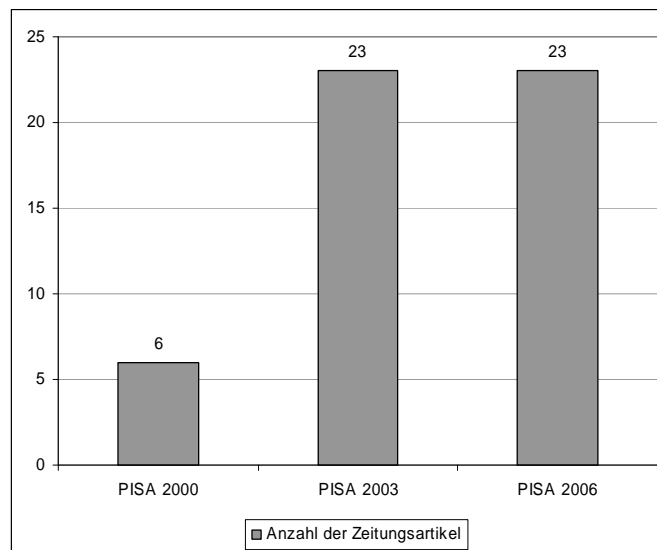
Die Forderungen der nationalen Akteure waren in allen Debatten äußerst divers. Zwar erkannten die nationalen Entscheidungsträger die Notwendigkeit des gemeinsamen Handelns an, über die richtigen Maßnahmen zur Überwindung der größten Mängel ließ sich aber trotz neunjähriger intensivster Auseinandersetzung kein Konsens finden. CDU-Politiker distanzierten sich in der Regel von den Empfehlungen der OECD. SPD-Politiker und Gewerkschaftsvertreter machten sich zwar die internationale Empfehlung zu Gesamtschulen und Ganztagschulen zu eigen, grenzten sich aber deutlich von dem Bildungsverständnis der Organisation ab. Die Kultusministerkonferenz versuchte, in allen PISA-Debatten stets sowohl zwischen den politischen Lagern als auch zwischen den politischen Ebenen (Land, Bund, OECD) zu vermitteln. Diskutiert und gefordert wurden insofern viele der von internationaler Seite empfohlenen Maßnahmen, oftmals allerdings nicht strikt dem OECD-Verständnis folgend, sondern mit einer stark nationalen und ideologischen Färbung.

Zusammenfassend gilt es, das Dauerthema einer möglichen Schulstrukturereform zu betonen, welches die deutschen PISA-Debatten über alle Beobachtungszeiträume hinweg geprägt hat. Ebenso begannen die Diskussionen um die Benachteiligung von Schülern mit Migrationshintergrund oder aus sozialschwachen Familien alle drei Jahre von vorn. Das Verhältnis zwischen der nationalen und der internationalen Ebene war von großen Spannungen begleitet, viele nationale Akteure standen dem Bildungsverständnis und den Empfehlungen der OECD kritisch gegenüber.

## **5.2 Österreich: Der PISA-Absturz, der keiner war**

Die Analyse der österreichischen Berichterstattung um PISA erfolgt auf der Grundlage von Artikeln der Qualitätszeitung *Die Presse*. Ein erster Blick auf die Trefferzahlen für die jeweiligen Erhebungszeiträume verdeutlicht, dass sich die Debatte im zeitlichen Verlauf verändert hat: Mit Gleichgültigkeit begegneten Presse und Politiker dem Abschnitten ihres Landes in der ersten PISA-Studie.

Abbildung 5: PISA-Berichterstattung in Österreich



Die eigene Platzierung im PISA-Ranking wurde lediglich zum Anlass genommen, um auf das schlechtere Abschneiden des Nachbarlandes Deutschlands aufmerksam zu machen:

*„Österreich darf sich sehen lassen, auch gegenüber allen Nachbarländern [...] Und Deutschland? Abgeschlagen im unteren Dritten, hinter den Tschechen, fast gleich auf mit Polen und Ungarn“ (Presse, 29.11.2001).*

Eine nationale Bildungsdebatte entbrannte jedoch mit Bekanntgabe der Ergebnisse der zweiten PISA-Runde. Der entscheidende Auslöser dafür war das unerwartete Abrutschen Österreichs im zweiten PISA-Ranking. Die Besonderheit dieser Reaktion besteht darin, dass sich das gesteigerte öffentliche Interesse an der PISA-Studie grundsätzlich zwar durch die Diskrepanz zwischen Selbsteinschätzung und Ergebnis begründen ließe, die bessere Selbsteinschätzung Österreichs allerdings von den PISA-Ergebnissen der ersten Runde selbst verursacht worden war.<sup>19</sup> Die Aufregung um PISA hielt an und ging mit der Veröffentlichung der Studienergebnisse von 2006 drei Jahre später in eine neue Runde, obwohl sich das Land wieder um einige Ränge verbesserte.

Eine erste Annäherung an die inhaltliche Ausgestaltung der PISA-Debatten in Österreich über die Schlagzeilen lässt darauf schließen, dass diese nicht weniger hitzig geführt wurden wie die Debatten um PISA im deutschsprachigen Nachbarland.

<sup>19</sup> Drei Jahre später räumte die OECD ein, dass das Ergebnis von PISA 2000 aufgrund statistischer Fehlerquellen nach unten korrigiert werden müsste. Folglich könne von einem rapiden Leistungsabfall der österreichischen Schüler zwischen 2000 und 2003 keine Rede sein (Presse, 27.11.2007; vgl. auch OECD 2006b).

*Box 2: Schlagzeilen der österreichischen PISA-Debatten*

„Österreich-Absturz nun ‚offiziell‘. Schlechte Karten - im Wettbewerb“  
„Pisa-Studie: Österreichs Schule nur noch ‚Mittelmaß‘“  
„Alarm um schlechtes ‚Schulzeugnis‘“  
  
„Alle rufen nach Schulreformen“  
„Gesucht und gefordert: Die Reform, die Freude macht“  
„Bis zu 80 Prozent können nicht Deutsch“

Eine starke Verbindung zum „deutschen“ Umgang mit der PISA-Studie offenbart sich gleichermaßen auf der Aussagenebene. So blieb das Nachbarland auch in PISA 2003 und PISA 2006 der wichtigste Bezugspunkt, wobei die anfängliche Häme über das bessere Abschneiden von einem differenzierteren Vergleich abgelöst wurde.

Ähnlich auffällig ist die Parallelität, welche das österreichische Fallbeispiel zur deutschen PISA-Debatte hinsichtlich einer breiten Diskussion um die richtige Schulstruktur aufweist. Befürworter und Gegner des in Österreich traditionell vorherrschenden gegliederten Schulsystems prägten mit ihren Beiträgen die jeweiligen Bildungsdebatten. Einige Akteure versuchten, ihre Argumente durch transnationale Bezugnahmen zu kräftigen. So verwiesen die Gesamtschul-Befürworter desöfteren auf den Erfolg des finnischen Modells:

*„Da wir nun einmal mittelmäßig bis miserabel abschneiden, müsse sich das Land an dem Pisa-Sieger Finnland messen. Und dort gibt es die Gesamtschule, also muss sie auch für Österreich gut sein.“ (Presse, 12.11.2007)*

Die Anhänger der gegliederten Schulstruktur bezogen sich dagegen auf das bessere Abschneiden der Länder Bayern und Baden-Württemberg im innerdeutschen PISA-Vergleich:

*„So hätten in Deutschland Bayern und Baden-Württemberg mit ihren differenzierten Schulsystemen weitaus besser als die Bundesländer mit Gesamtschulen abgeschnitten“ (Presse, 25.11.2004).*

Neben dieser Schulstrukturdebatte bestimmten Spekulationen über andere potentielle Ursachen für das schlechte Abschneiden Österreichs in der Bildungsstudie. Besondere Aufmerksamkeit erfuhr in diesem Kontext das Thema Migration. So deuteten manche die schlechten PISA-Ergebnisse als Indiz für „die nicht gelungene Integration von Schülern mit nichtdeutscher Muttersprache“ (Presse, 2.12.2004).

Bevor Integrations- und Schulstrukturdebatten anlässlich PISA 2006 in eine neue Runde gingen, fällt eine weitere Besonderheit im längsschnittlichen Vergleich ins Auge. Bereits drei Wochen vor der offiziellen Bekanntgabe der Studienergebnisse bestimmte eine Diskussion über die Bewertung der PISA-Studie die bildungsthematische Tagespresse. Angestoßen wurde diese Diskussion durch die Publikation „PISA zufolge PISA. Hält PISA, was es verspricht?“ einer Autorengruppe um den österreichischen Bildungs-



forscher Stefan Hopmann (2007). Diese forderte dazu auf, die Studie sowohl hinsichtlich ihrer Methodik als auch hinsichtlich ihrer Annahmen, Intentionen und Effekte kritisch zu hinterfragen: „Das Pisa-Ranking ist so, als würde ich die Qualität des Musiklebens eines Landes am Abschneiden beim Song Contest messen“ (Presse, 12.11.2007).

Empfehlungen seitens der OECD zur Verbesserung des österreichischen Bildungswesens fanden bei PISA 2003 fast ausschließlich über die Worte des nationalen PISA-Verantwortlichen, Prof. Haider, Eingang in die Debatte. Dieser betonte, dass gute Ergebnisse nur „durch den besten Unterricht, durch Individualisierung sowie durch Fordern und Fördern von Schwächeren“ (Presse, 22.12.2004) zu erreichen sei. Erst im Rahmen von PISA 2006 wurden auch die für Österreich spezifizierten Empfehlungen anderer OECD-Repräsentanten in der *Presse* rezipiert. Insgesamt betrachtet, wurden alle sechs Erfolgsfaktoren des OECD-Leitmodells von internationaler Seite in die österreichische Debatte getragen.

Von nationaler Seite wurden im Anschluss an das schlechte PISA-Ergebnis von 2003 die empfohlenen Maßnahmen zur Verbesserung der Lehrqualität und der individuellen Förderung sowie die Evaluation und einer integrativen Schulstruktur gefordert. Als Antwort auf diese öffentlichen Forderungen und den großen Problemdruck, der von allen Seiten erzeugt wurde, verkündete die damalige Bildungsministerin erste Reformabsichten bereits am zweiten Tag nach offizieller Bekanntgabe der Studienergebnisse. Diese implizierten beispielsweise die Festlegung von Bildungsstandards, die Stärkung der Direktorenrolle und das individualisierte Lernen (Presse, 7.12.2007).

Drei Jahre später offenbarte sich die thematische Fokussierung der österreichischen PISA-Debatten auf die Schulstruktur und den Umgang mit Migranten im Schulwesen ebenfalls anhand der Forderungen nationaler Akteure, welche die Notwendigkeit einer integrativen Schulform und der individuellen Förderung betonten. Auch die neue Bildungsministerin Österreichs reagierte sehr schnell mit konkreten Vorhaben, beispielsweise einer Reform der Lehrerbildung sowie einer Verstärkung der Sprachförderung für Kinder mit Migrationshintergrund, auf die Ergebnisse (Presse, 14.12.2007).

Einige Akteure der nationalen Ebene setzten die PISA-Ergebnisse und die von der OECD identifizierten Best Practice-Beispiele bewusst in Szene, um ihre Kritik an der Gegenseite zu untermauern und den öffentlichen Druck auf die Regierung zu erhöhen, entsprechende Reformmaßnahmen zu ergreifen:

*„Manche obrigkeitshörige Österreicher glauben sowieso an jedes Ranking, das aus dem Ausland kommt, andere instrumentalisierten flugs die Ergebnisse nach dem eigenen politischen Gutdünken“ (Presse, 12.11.2007).*

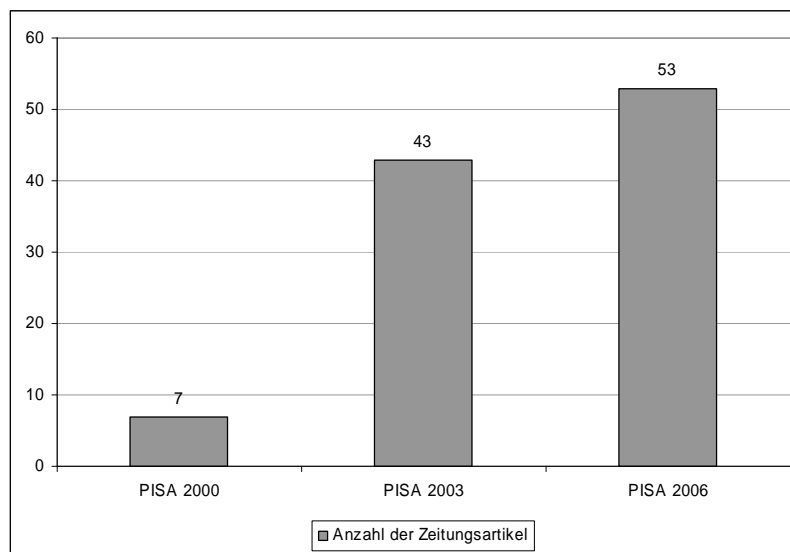
Die PISA-Verantwortlichen selbst beschwerten sich über diesen Umstand: „Schuld sind Politiker, die aus politischen Gründen Informationen weitergeben, um daraus Kapital zu schlagen“ (Presse, 7.12.2004).

Die österreichischen PISA-Debatten in ihrer Gesamtheit betrachtend, waren diese vom plötzlichen Absturz im PISA-Ranking und der Suche nach den entsprechenden Ursachen geprägt. Hier ließ sich eine starke Fokussierung auf die Aspekte der Schulstruktur sowie der schlechten Ergebnisse von Kindern aus Migrantenfamilien beobachten.

### 5.3 Spanien: Plötzlicher PISA-Boom

Bei der Auswertung der Artikelauswahl der spanischen Zeitung *El País* ergab sich für den ersten Erhebungszeitraum ein ähnliches Bild wie im Falle Österreichs, nämlich keine erwähnenswerte Reaktion auf die Veröffentlichung der ersten PISA-Ergebnisse. Dabei schnitt das Land genau so schlecht ab wie Deutschland. Dies änderte sich jedoch mit der zweiten PISA-Runde, als das öffentliche Interesse sprunghaft anstieg und mit 42 Treffern die Werte aller anderen Länder deutlich übertraf. Das große Medienecho wiederholte sich bei PISA 2006.

Abbildung 6: PISA-Berichterstattung in Spanien



Diese Platzierung stellte keine große Überraschung dar, denn in den 1990er Jahren hatte der Fokus der spanischen Bildungspolitik stärker auf der Bildungsexpansion gelegen, welche häufig ein Absinken der Bildungsqualität nach sich zieht. Der entscheidende Grund für den plötzlichen ‚PISA-Boom‘ mag deshalb eher in der Verschlechterung der PISA-Ergebnisse von der ersten zur zweiten und ebenso von der zweiten zur dritten Runde liegen. Ein Blick auf die Schlagzeilen, welche einen deutlich erhöhten Problemdruck zum Ausdruck bringen, stützt diese Vermutung.

*Box 3: Schlagzeilen der spanischen PISA-Debatten*

„Spanien, Schlusslicht“  
„Spanien, durchgefallen in den Naturwissenschaften“  
„Die spanischen Sekundarschüler gehören zu den schlechtesten in den Industrieländern“  
„23% erreichen nicht einmal das Mindestniveau“  
„Schlecht vorbereitet für die Herausforderungen der Zukunft“  
„Bildung bleibt die große Herausforderung“

Auf der Aussageebene zeigt sich, dass die erste Veröffentlichung der spanischen PISA-Ergebnisse zwar nicht unmittelbar auf ein großes Medienecho stieß, die allgemeine Bildungsdebatte in Spanien aber nachhaltig prägen sollte. Am Tag der Ergebnisbekanntgabe stellte die konservative Regierung ihre Ideen zur Reform des spanischen Bildungswesens vor. Hauptstreitpunkt war die geplante Dreiteilung des Bildungssystems ab dem 15. Lebensjahr. Diese sollte die Schüler gemäß ihrer Leistungen fördern. Die Kritiker hielten es für paradox, dass ausgerechnet eine Dreiteilung nach deutschem Vorbild die Leistungen der spanischen Schüler verbessern sollte, wobei die PISA-Studie doch gerade die schwache Leistung der deutschen Schüler unter Beweis gestellt hatte:

*„Die Ergebnisse der Studie stellen die Zweckmäßigkeit einer frühen Trennung der Schüler in Frage. Dieses System wird in Deutschland angewandt, welches ziemlich schlechte Ergebnisse erzielte“ (País, 9.12.2001).*

Sie sprachen sich daher für die Beibehaltung der integrativen Schulstruktur aus, welche sie - unter Verweis auf die internationale Bildungsstudie - als Garant für die Bildungsgerechtigkeit in Spanien sahen. Zusätzlich wurden mehr Geld für den Bildungssektor und eine deutliche Steigerung der Lehrqualität gefordert. Die OECD betonte ihrerseits, dass Bildungsinvestitionen lediglich einer von vielen wichtigen Faktoren sei, welche für die Qualität von Bildung verantwortlich seien (País, 5.12.2001).

Mit der Verschlechterung Spaniens in PISA 2003 entbrannte eine wirkliche Debatte um die Eignung bestimmter Reformen zur Verbesserung der Qualität des Bildungswesens. Die rechtskonservative PP war in ihrer Regierungsverantwortung inzwischen von der sozialdemokratischen PSOE abgelöst worden und diese plante ebenfalls eine neue Bildungsreform, in der einige Veränderungen wieder rückgängig gemacht werden sollten. Die PISA-Studie entwickelte sich zum wichtigsten Maß in der Diskussion um die Qualität des spanischen Bildungssystems und wurde mal von Regierungsseite, mal von Oppositionsseite verwandt, um die Reformanstrengungen des Gegners zu entwerten. Über die Zeit wurde die Studie selbst zum Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung. Zentraler Streitpunkt war das der Studie zugrunde liegende Bildungsverständnis, das sich stark an wirtschaftlich verwertbaren Fähigkeiten orientierte, welche der in Spanien stärker verankerten Tradition der Memorisierung von Wissen nicht entspreche. Einen sehr starken Eindruck hinterließen auch die Auseinandersetzungen um die regio-

nalen Leistungsunterschiede. In Ergänzung zum internationalen Vergleich wurden in Spanien, wie auch in Deutschland und Mexiko, bei PISA 2003 zusätzliche Erhebungen auf subnationaler Ebene durchgeführt.

Wie stark das öffentliche Interesse an den PISA-Ergebnissen über die Jahre angewachsen war, offenbarte sich im Rahmen von PISA 2006 auf sehr eindrucksvolle Weise. Bereits eine Woche vor der offiziellen Bekanntgabe der Studienergebnisse ließ eine spanische Pädagogik-Zeitschrift erste Resultate des internationalen Bildungsvergleiches durchsickern. Dies führte auch in allen anderen Ländern zu einer vorzeitigen Entfaltung der nationalen Bildungsdebatten. Der Streit zwischen Opposition und Regierung um die Bewertung zurückliegender Reformen entfachte aufs Neue.

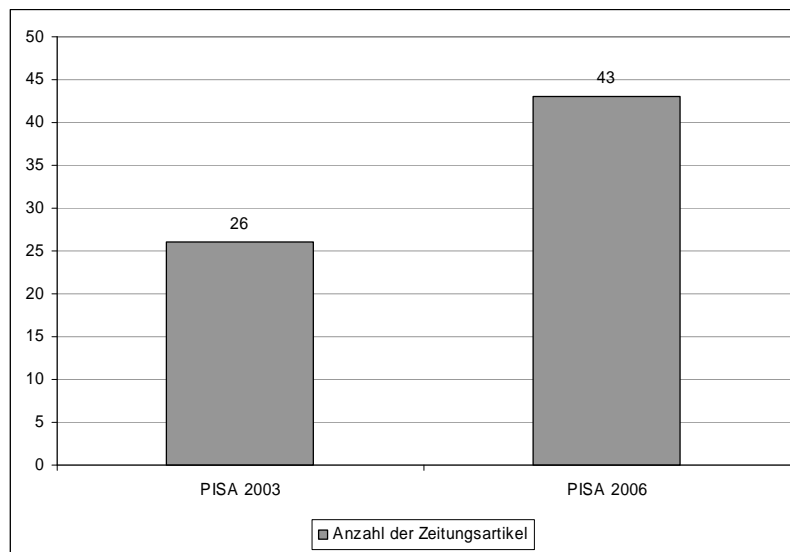
Beide Debatten waren stark von der nationalen Themensetzung geprägt. Die Präsenz der PISA-Verantwortlichen stieg zwar über die Jahre an, welche alle sechs Erfolgsfaktoren in die spanischen Bildungsdebatten einbrachten, dennoch spielten die internationalen Interventionen eine eher untergeordnete Rolle. Auffällig sind dafür die zahlreichen transnationalen Bezugnahmen oder der Abdruck ganzer Artikel von Bildungspolitikern und -experten aus anderen OECD-Ländern. In Spanien war das Interesse an erfolgreichen Bildungsmodellen und Reform Erfahrungen im Ausland enorm. Mit Verweis auf diese Positivbeispiele forderten die nationalen Akteure vor allem die Verbesserung der Lehrqualität. Vielfach gefordert wurde eine Erhöhung der öffentlichen Bildungsausgaben, zum Beispiel um in Programme zur gezielten Leseförderung zu investieren, und der Institutionalisierung von Bildung auf nationaler Ebene.

Insgesamt zeichnen sich die spanischen PISA-Debatten durch eine späte, aber starke Politisierung des Bildungsthemas aus. Stärker als die Empfehlungen der internationalen Ebene prägten die Bildungsmodelle anderer PISA-Teilnehmer die Debatte um eine Verbesserung der nationalen Bildungsqualität.

## **5.4 Mexiko: Das PISA-Schlusslicht**

Beim mexikanischen Fallbeispiel ist es zunächst wichtig anzumerken, dass die erste PISA-Debatte nicht in die Analyse integriert werden konnte. Die einzige verfügbare mexikanische Tageszeitung in der Factiva-Datenbank ist die *Reforma*. Vollständig erfasst werden deren Artikel aber erst seit dem 16.5.2004. Bei PISA 2003 waren die mexikanischen Reaktionen denen Deutschlands und Österreichs allerdings ebenbürtig. Das Medieninteresse nahm anlässlich der Bekanntgabe der PISA-Ergebnisse von 2006 sogar nochmal deutlich zu und bewegte sich somit auf der Höhe Spaniens während der zweiten und dritten PISA-Debatte.

Abbildung 7: PISA-Berichterstattung in Mexiko



Für das mexikanische Fallbeispiel kann deshalb keine Aussage getroffen, ob die öffentliche Aufmerksamkeit von PISA 2000 auf PISA 2003 angestiegen ist und wenn ja, welche Gründe dafür Ausschlag gebend gewesen sind. Es wäre allerdings verkürzt, das starke Medienecho allein auf das schlechte Abschneiden zurück zu führen - in allen PISA-Runden platzierte sich das Land am Ende der Rangliste -, denn schließlich „verdeutlichen die Ergebnisse nur, was wir [die Mexikaner] bereits wussten“<sup>20</sup> (Reforma, 12.12.2004). Eine Reihe von Ursachen kommt deshalb in Frage. Beispielsweise könnte die große Aufmerksamkeit dadurch begründet sein, dass PISA die erste international-vergleichende Bildungsstudie war, deren Ergebnisse in Mexiko überhaupt öffentlich gemacht und zur Diskussion gestellt wurden.<sup>21</sup> Es liegen zwei weitere Faktoren vor, welche sich bereits im Falle Spaniens als debattenfördernd herausgestellt haben. Zum einen machte auch Mexiko anlässlich PISA 2003 von der Möglichkeit Gebrauch, zusätzliche Schülerleistungen für einen Vergleich auf subnationaler Ebene erheben zu lassen. Die teilweise eklatanten Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen entlarvten eines der Hauptprobleme der mexikanischen Bildungspolitik. Zum anderen zählt auch Mexiko zur Gruppe der „PISA-Absteiger“, zumindest was den Vergleich der Ergebnisse von PISA 2000 mit denen von PISA 2003 angeht.<sup>22</sup> Dieser Negativtrend

<sup>20</sup> Alle spanischsprachigen Zitate wurden von der Autorin ins Deutsche übersetzt.

<sup>21</sup> Das Land hatte bereits 1995 an der internationalen Bildungsstudie TIMSS der International Association for the Evaluation of Educational Achievement teilgenommen. Allerdings entschloss sich die damalige Regierung, die schlechten Resultate nicht der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

<sup>22</sup> In der dritten Runde verbesserten sich die mexikanischen PISA-Ergebnisse. Gebhardt/Adams (2007) diskutieren in ihrem Beitrag diese irritierenden PISA-Trends. Demnach könnte es sein, dass es sich - wie im Falle Österreichs - nur um eine vermeintliche Verschlechterung der Ergebnisse handelt, z.B. weil die Stichprobe der ersten Erhe-

stellte den Nutzen des bildungspolitischen Kurswechsels in der neuen Regierung in Frage.

*Box 4: Schlagzeilen der mexikanischen PISA-Debatten*

„Bildungsdebakel“
„Die Katastrophe“
„Vom Regen in die Traufe“
„Mexiko vor einer unsicheren Zukunft: Seine unzureichend ausgebildete Jugend“
„Deutschland reagiert, Mexiko nicht“
„Wieder eine vertane Amtszeit: Sie bringen die Bildung zum Stillstand“
„Die OECD fordert Reformen“
„Die OECD bittet, die Lehrerauswahl zu berücksichtigen“
„Die OECD ermahnt Mexiko dazu, die Schüler zu berücksichtigen“

Ein erster Blick auf die Schlagzeilen verdeutlicht den hohen Problemdruck, mit dem die unerfreuliche Diagnose der OECD für das mexikanische Bildungssystem verbunden war. Die schlechte Bildungssituation wurde vielfach als Gefahr für die Zukunftsfähigkeit des Landes im internationalen Wettbewerb gedeutet. Auffällig ist zudem die starke Präsenz der OECD in den mexikanischen Bildungsdebatten. Verweise auf Empfehlungen oder Stellungnahmen der Organisation sind bereits in vielen Artikelüberschriften zu finden.

Auf der Aussagenebene manifestiert sich dieser erste Eindruck. So fallen die mexikanischen PISA-Debatten insbesondere durch die deutlichen Worte aller am Diskurs beteiligten Akteure auf: „Was Mexiko braucht sind LÖSUNGEN [...] Die Zukunft unseres Landes hängt davon ab“ (Reforma, 8.12.2004). Die OECD-Experten waren darauf bedacht, die nationalen Anstrengungen zur Ausweitung der Bildungsangebote und Steigerung der Schülerzahlen auf allen Ebenen des Systems zu würdigen. Gleichzeitig betonten sie aber die Notwendigkeit, schnelle Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsqualität zu ergreifen: „In Mexiko haben wir Quantität, aber keine Qualität“ (Reforma, 8.12.2004). Anlässlich PISA 2003 betonten sie besonders die Relevanz der evidenzbasierten Bildungspolitik und der Verbesserung der Lehrqualität. Auch die Aspekte effizienter Einsatz der öffentlichen Bildungsausgaben und individuelle Förderung wurden von OECD-Seite in die nationale Debatte eingebracht. Weniger Beachtung kam dagegen den Themen der Strukturebene zu.

In der PISA-Debatte von 2006 erhielten die Empfehlungen der internationalen Ebene eine herausragende Bedeutung. Denn parallel zur Bekanntgabe der Ergebnisse wurde ein weiterer OECD-Bericht (OECD 2007b) präsentiert, den die nationale Regierung

---

bungen aufgrund praxismethodischer Probleme deutlich weniger Schüler testete als in den darauffolgenden PISA-Runden.

wenige Wochen zuvor bei der Organisation in Auftrag gegeben hatte. Dieser enthielt einen Katalog von insgesamt 12 Handlungsempfehlungen zur Reform des mexikanischen Bildungssystems. Ausgangsbasis dieser Empfehlungen waren selbstverständlich die Erkenntnisse der Organisation aus ihrer langjährigen PISA-Erfahrung, also der Prinzipien des OECD-Leitmodells, allerdings wurden diese für den besonderen Fall Mexikos und dessen Resultate bei PISA 2006 spezifiziert. Durch die daran anschließenden Äußerungen der OECD-Repräsentanten wurde die Schlüsselrolle der Lehrer für die Qualität des Bildungswesens besonders hervorgehoben, was die nachfolgende Debatte in entscheidender Weise beeinflusste:

*„Mexiko [...] muss seine Aufmerksamkeit auf die Auswahl der Lehrer richten, nicht nur um die Qualität der Lehre zu verbessern, sondern auch um die Ungleichheit zu beseitigen“ (Reforma, 28.11.2007).*

Auf nationaler Seite dominierten ebenfalls die Forderungen nach einer Verbesserung der Lehrqualität sowie nach weiterführenden Evaluationen die beiden PISA-Debatten. Die nationale Führung reagierte mit großem Tatendrang auf die Ergebnisse von 2003: „[D]as Land befindet sich in einer Notlage, es muss gehandelt werden und genau das werden wir tun“ (Reforma, 12.12.2004). Sie schloss sich den Empfehlungen der OECD und den Forderungen vieler nationaler Bildungsexperten an und kündigte an, durch schnelle Maßnahmen zur Förderung von Lehrqualität, Evaluation und Schulautonomie eine Verbesserung des Bildungssystems erreichen zu wollen (Reforma, 12.12.2004).

In der Debatte um PISA 2006 gerieten die Faktoren Evaluation und Schulautonomie durch den von der OECD empfohlenen Maßnahmenkatalog stärker als zuvor in den Fokus der nationalen Akteure. Die beiden Faktoren individuelle Förderung und flexible Schulstruktur wurden jedoch - wenn überhaupt - nur am Rande gestreift. Die Vertreter der neuen Regierung verwiesen in der Debatte um PISA 2006 immer wieder auf den Bericht der OECD und die Konformität beabsichtigter Reformen mit den Empfehlungen der internationalen Ebene. Der mexikanische Präsident folgte ebenfalls der internationalen Leitlinie und eröffnete selbst den heiklen Diskurs über eine mögliche Reform der Lehrerauswahl und -ausbildung: „Liebe Lehrerin, lieber Lehrer, ich werde dir helfen, wenn du mir hilfst und wenn du Mexiko dazu verhilfst, die Qualität der Bildung zu verbessern“ (Reforma, 6.12.2007).

Die öffentliche Auseinandersetzung mit den PISA-Ergebnissen bot vielen darüber hinaus Anlass, die Reformleistung der Regierung Fox einer Bewertung zu unterziehen. Diese ‚Abrechnung‘ mit der Regierung erfolgte jedoch nicht - wie beispielweise im Falle Österreichs - durch die Oppositionsparteien, sondern vorrangig durch die öffentliche Intervention nationaler Bildungsexperten:

*„[E]ine demokratische Wende und ein Regierungswechsel allein reichen nicht aus, um eine bessere Bildung zu erzielen [...] Das einzige, was sich zwischen 2000 und 2003 verändert hat, ist*

*die Möglichkeit, mit dieser Art von Evaluationen rechnen zu können. Der Rest sind lediglich graduelle Veränderungen, welche das Problem nicht an seiner Wurzel attackieren“ (Reforma, 8.12.2004).*

Überraschend ist überdies die schwache Abbildung der Gewerkschaftsmeinung in den beiden PISA-Debatten. Die nationale Lehrgewerkschaft gilt als ein sehr mächtiger Akteur der mexikanischen Bildungspolitik. Für gewöhnlich bestimmen die verhärteten Fronten zwischen der Gewerkschaftsführung und den Repräsentanten des nationalen Bildungsministeriums den Bildungsdiskurs in Mexiko. Im Rahmen der PISA-Debatten bestimmten dagegen vor allem Vertreter der nationalen Ebene, Wissenschaftler und OECD-Repräsentanten die öffentliche Meinung.

Abschließend lässt sich also festhalten, dass sich die mexikanischen PISA-Debatten durch einen hohen Problemdruck, welcher durch eine Verbindung der gegenwärtigen Bildungssituation mit der zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit des Landes erzeugt wurde, sowie eine starke Präsenz der internationalen Ebene und ihrer Empfehlungen auszeichnen.

## **6 PISA-DEBATTEN IM VERGLEICH: ZUR DISKURSMACHT DER OECD**

Der abschließende Vergleich zielt darauf ab, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den nationalen PISA-Debatten aufzuzeigen und die Frage nach der Rolle der internationalen Ebene bei der Erneuerung nationaler Bildungssysteme zu beantworten. Zu diesem Zweck werden im Folgenden die Ausprägungen in den vier Dimensionen des Wirkungsindex betrachtet (s. Abb. 2): Responsivität, Intervention, Kongruenz und Referenz.

### **6.1 Responsivität: Verzögertes Interesse an PISA**

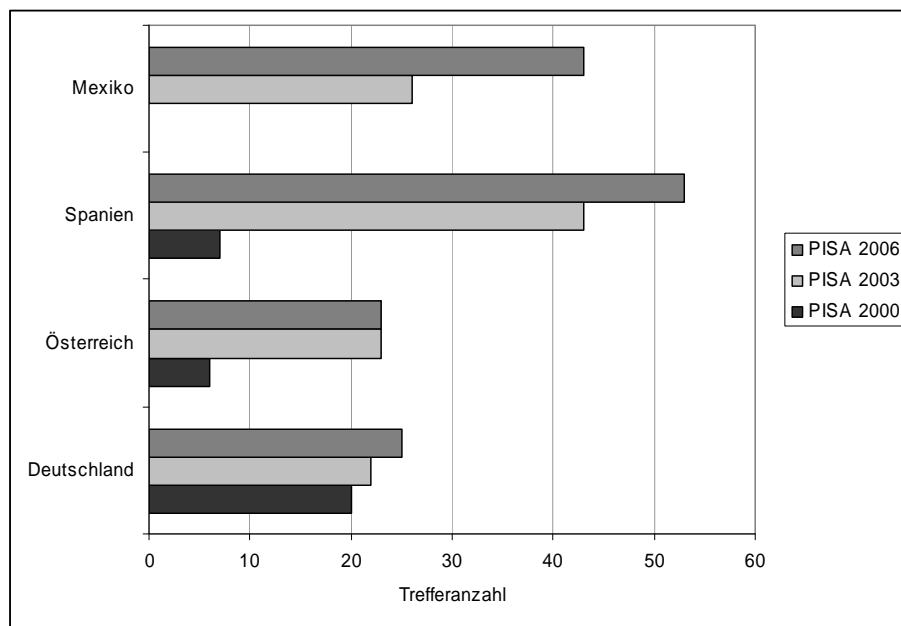
Die Auswertung der Artikelanzahl zeigt sehr deutlich, dass das öffentliche Interesse an der Bildungsstudie über die Jahre angewachsen ist (s. Abb. 7). Allerdings lösten die Ergebnisse der ersten PISA-Erhebung nur in Deutschland eine größere Debatte aus. In den anderen Fällen ist die hohe Trefferzahl für den gesamten Beobachtungszeitraum durch einen deutlichen Anstieg des Interesses ab PISA 2003 bedingt.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Dies belegt auch eine Analyse der Trefferzahlen pro Jahr: Sowohl für Spanien als auch für Österreich stellt das Jahr 2004 einen zentralen Wendepunkt dar. Die Werte der nächstplatzierten Länder im inoffiziellen Ranking zu „PISA in den nationalen Medien“ (s. Abb. 1), Dänemark (0/29/11 Artikel) und Finnland (2/17/14 Artikel), bestätigen diesen allgemeinen Trend.



Abbildung 8: PISA-Berichterstattung im Vergleich



Bei Österreich stieg die Anzahl der Artikel mit Bezug zur PISA-Studie an von PISA 2000 auf PISA 2003 deutlich an und verblieb im Anschluss auf diesem Niveau. Im Falle Spaniens war der Sprung von PISA 2000 auf PISA 2003 besonders groß und wurde durch die Berichterstattung um die Ergebnisse in der dritten PISA-Runde sogar noch übertroffen. Für das mexikanische Fallbeispiel können aufgrund der fehlenden Daten leider keine Angaben zu den Reaktionen auf PISA 2000 gemacht werden. Fest steht jedoch, dass sich auch hier eine Debatte anlässlich der Ergebnisse in der zweiten Erhebung entzündete, welche im Jahr 2007 ihre Fortsetzung fand.

Für die vier Fallbeispiele lassen sich jeweils spezifisch nationale Gründe bezüglich des Medieninteresses an PISA entlarven: Im Falle Deutschlands scheint die Erklärung von Martens/Niemann (2009) sehr plausibel. Sie gehen davon aus, dass Ranking- und Ratingaktivitäten wie die PISA-Studie einen Effekt auf die nationale Bildungspolitik haben, wenn ihr Ergebnis in einer Weise interpretiert (*framing*) wird, die einen hohen Problemdruck erzeugt. Dabei ist das Verhältnis von Selbsteinschätzung und PISA-Ergebnis ausschlaggebend für das Ausmaß der Medienreaktion. Die große Diskrepanz zwischen dem schlechten PISA-Ergebnis und der besseren Selbsteinschätzung sei demnach für den PISA-Schock in Deutschland verantwortlich gewesen. Zahlreiche Artikelüberschriften und Aussagen stützen diesen Zusammenhang. Obwohl sich die Leistungen der deutschen Schüler in den darauffolgenden Runden kontinuierlich verbesserten, hat sich die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse zu einem zentralen Ereignis der deutschen Berichterstattung entwickelt, anlässlich dessen alle drei Jahre eine neue nationale Bildungsdebatte entbrannte.

Im Falle Österreichs lässt sich der besagte Wendepunkt in der öffentlichen Wahrnehmung der PISA-Studie auf das Abrutschen im PISA-Ranking zurückführen. Speku-

lationen über die vermeintlichen Ursachen für die unerwartete Verschlechterung im internationalen Bildungsvergleich dominierten die nationale Debatte. Wie sich später herausstellen sollte, handelte es sich dabei nur um eine vermeintliche Verschlechterung der Ergebnisse, denn in der ersten Runde waren die Leistungen der österreichischen Schüler aufgrund statistischer Fehler zu gut bewertet worden. Noch vor der Bekanntgabe der Ergebnisse von PISA 2006 entzündete sich deshalb eine Debatte um die Bewertung dieser Bildungsstudie.

Spanien schnitt bereits in der ersten PISA-Studie unterdurchschnittlich ab. Die Verwunderung darüber war nicht besonders groß. Der Fokus der spanischen Bildungspolitik hatte in den Jahren zuvor stärker auf der Ausweitung des Zugangs zu Bildung auf allen Ebenen des Systems denn auf der Steigerung der Bildungsqualität gelegen. Die fortschreitende Verschlechterung Spaniens in den nachfolgenden PISA-Studien bot jedoch den entscheidenden Anlass für das starke Medienecho auf PISA 2003. Einen weiteren Anlass bot der Regierungswechsel von der rechtskonservativen PP zur sozialdemokratischen PSOE und die Diskussion der PISA-Ergebnisse im Lichte der geplanten Bildungsreform. Die schlechten Resultate wurden von Regierungs- und Oppositionsvertretern gleichermaßen genutzt, um das eigene Reformvorhaben zu rechtfertigen bzw. die Ideen der Gegenseite zu entkräften. Dasselbe Szenario wiederholte sich in der Debatte um PISA 2006.

Aufgrund der fehlenden Daten zur Reaktion Mexikos auf die Ergebnisse von PISA 2000 können keine fundierten Aussagen hinsichtlich der Fragen getroffen werden, ob das öffentliche Interesse mit der zweiten und dritten Runde angestiegen ist oder welche Gründe dafür ausschlaggebend gewesen sein könnten. Mexiko belegte von Beginn an und über alle PISA-Runden hinweg den letzten Platz im OECD-internen Vergleich. Diese Platzierung stellte für niemanden eine Überraschung dar, schließlich unterscheiden sich die sozioökonomischen Bedingungen in diesem Land wesentlich von denen der anderen OECD-Mitgliedstaaten. Doch die Verschlechterung der Schülerleistungen zwischen PISA 2000 und PISA 2003 entfachte auch in Mexiko eine größere Debatte um die Zukunftsfähigkeit des mexikanischen Bildungssystems und die Bewertung der Regierungstätigkeit. In PISA 2006 konnte das Land seine durchschnittliche Punktzahl leicht verbessern. Anstatt sich diesen positiven Trend jedoch zu eigen zu machen, trieb die nationale Ebene die öffentliche Debatte um die PISA-Studie an, um die Notwendigkeit einer neuen Bildungsreform in diesem Rahmen zu diskutieren.

Die vier Debatten in ihrer Gesamtheit betrachtend, ergeben die folgenden Auffälligkeiten: Österreich, Spanien und Mexiko zählen zu der Gruppe der „PISA-Absteiger“, d.h. zwischen ihren Ergebnissen von PISA 2000 und PISA 2003 hat die OECD signifikante Abnahmen feststellen können. Dieser Negativtrend schien in allen drei Fällen - neben den erwähnten nationalspezifischen Gründen - von zentraler Bedeutung für den

starken Anstieg der medialen Aufmerksamkeit ab PISA 2003 zu sein. Wenn man die Beobachtungen zum deutschen Sonderfall in diese Analyse integriert, lässt sich schlussfolgern, dass der durch die PISA-Ergebnisse erzeugte Problemdruck für die Responsivität, sprich das Echo auf PISA in den nationalen Leitmedien, von zentraler Bedeutung ist.

Daneben tritt ein zweiter Erklärungsfaktor, welcher den Debatten selbst zu entnehmen ist: „Generell interessierte man sich in Europa [...] mehr für das deutsche Debakel als für die eigenen Ergebnisse“ (Presse, 12.11.2007). Zahlreiche Verweise in den Bildungsdebatten von Spanien, Mexiko und Österreich auf den deutschen PISA-Schock unterstreichen diese Feststellung. Sie lassen darauf schließen, dass die heftigen Reaktionen in Deutschland auf das schlechte PISA-Ergebnis von 2000 ein entscheidender Auslöser für den allgemeinen Trend des gestiegenen Interesses ab PISA 2003 gewesen sind. Das besondere Potential dieser internationalen Vergleichsstudie, nationale Debatten initiieren und grundlegende Reformen auf den Weg bringen zu können, wurde dadurch für alle Teilnehmer ersichtlich.

## **6.2 Intervention: Die Präsenz von „Mr. Pisa“**

Über die Anzahl der publizierten Artikel zur PISA-Studie hinaus ist in dieser Studie vor allem der Inhalt der nationalen Bildungsdebatten von Interesse. In Anbetracht dieses verzögerten internationalen Interesses an der PISA-Studie werden im Folgenden nur die Debatten um PISA 2003 und PISA 2006 miteinander verglichen, um deren Übereinstimmungen und Differenzen herauszuarbeiten. Im Mittelpunkt des Vergleichs steht der diskursive Einfluss der OECD, deren Ausmaß und Wirkungskraft über die Indikatoren Intervention, Kongruenz und Referenz ermittelt werden soll. In diesem Abschnitt geht es um die vergleichende Betrachtung des Indikators Intervention, welcher die Präsenz von PISA-Verantwortlichen und ihrer Empfehlungen in den nationalen Bildungsdebatten erfasst.

Die inhaltsanalytische Auswertung der Zeitungsartikel hat ergeben, dass die Präsenz der internationalen Repräsentanten zwischen den Ländern und Jahren variiert. Im Falle Mexikos war die Sichtbarkeit der internationalen Ebene besonders ausgeprägt. In Deutschland blieb die Anzahl der Aussagen von OECD-Seite konstant auf einem mittleren Niveau. In Spanien stieg die Anzahl der internationalen Interventionen von PISA 2003 auf PISA 2006 deutlich an, während sie in Österreich zurückging. Die Aussagen eines bestimmten Repräsentanten der internationalen Ebene haben jedoch Eingang in alle PISA-Debatten gefunden: Andreas Schleicher. Innerhalb des OECD-Bildungsdirektorates leitet er die Abteilung Indikatoren und Analysen, was ihn zum Hauptverantwortlichen für die PISA-Studie macht. In vielen Fällen hat er nicht nur die Ergebnisse der internationalen Bildungsstudie vorgestellt und die dahinter liegende Methodik erläutert,

sondern die nationalen Diskussionen durch seine oftmals sehr konkreten Stellungnahmen maßgeblich beeinflusst.

Entsprechend der unterschiedlichen Ergebnisse und der Vielzahl der potentiellen Ursachen hoben die OECD-Repräsentanten jeweils verschiedene Dimensionen zur Verbesserung der nationalen Bildungssysteme hervor. So wurden in den spanischsprachigen Ländern beispielsweise Maßnahmen zum verbesserten Einsatz der staatlichen Bildungsausgaben – insbesondere im Zusammenhang mit einer Verbesserung der Lehrqualität – angeregt; in den deutschsprachigen Debatten sparten die internationalen PISA-Experten dieses Thema aus. Der Erfolgsfaktor der flexiblen Schulstruktur wurde von Organisationsseite dagegen vor allem für die Bildungssysteme Deutschlands und Österreichs spezifiziert. In allen Fällen bekräftigten die internationalen Vertreter den positiven Einfluss von individueller Förderung und Evaluation auf die Bildungsqualität. Die förderliche Wirkung der Schulautonomie wurde zwar in alle nationalen Debatten getragen, aber nicht so umfassend wie bei den zuvor genannten Dimensionen. Ins Auge fallen auch die Empfehlungen zur Verbesserung der Lehrqualität. Ganz besonders in den spanischsprachigen PISA-Debatten, aber auch in den beiden deutschsprachigen Debatten betonte die OECD die Schlüsselrolle des Lehrers zur Verbesserung der Qualität und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen.

Zusammenfassend können die folgenden Auffälligkeiten festgehalten werden: Die Präsenz der internationalen Ebene schwankt zwischen den einzelnen Ländern und den verschiedenen PISA-Runden. Besonders auffällig ist das Eingreifen von „Mr. Pisa“, Andreas Schleicher, in die nationalen PISA-Debatten. Die internationalen Empfehlungen sind zum Teil stark für den jeweiligen Einzelfall spezifiziert. Dennoch ist eine übergreifende Verbreitung und besondere Betonung der Faktoren Evaluation, individuelle Förderung und Lehrqualität von OECD-Seite feststellbar. Ob diese Reformempfehlungen auf nationaler Seite Gehör gefunden haben, soll im nächsten Abschnitt eingehender erörtert werden.

### **6.3 Kongruenz: Annäherung an das internationale Modell**

Die Gegenüberstellung der nationalen Reformforderungen mit den internationalen Empfehlungen soll Aufschluss darüber geben, ob sich die Bildungsdiskurse der verschiedenen Länder über die Jahre an die Prinzipien des von der OECD beförderten Reformmodells (s. Abb. 3) angenähert haben.<sup>24</sup> Bei der Auswertung der nationalen Reformforderungen stehen die länderübergreifenden Trends im Forschungsfokus. Deshalb sollen hier nicht die Positionen jeder einzelnen Akteursgruppen in einem bestimmten

---

<sup>24</sup> Die Annäherung der nationalen Politiken verschiedener Länder an ein gemeinsames Modell wird auch als Delta-Konvergenz bezeichnet (vgl. Heichel/Sommerer 2007).

Land referiert werden, sondern die Prioritäten für bestimmte Dimensionen innerhalb der verschiedenen PISA-Debatten ausgemacht und miteinander in Beziehung gesetzt werden.

In dieser Hinsicht fallen die Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und Österreich sofort ins Auge. Die Debatten um die richtige Schulstruktur und den Zusammenhang von sozialer Herkunft und Schulerfolg, insbesondere in Bezug auf Kinder mit Migrationshintergrund, haben sowohl den Bildungsdiskurs in Deutschland als auch den in Österreich dominiert. Diese Überschneidungen haben sehr wenig mit der Gemeinsamkeit der deutschen Sprache zu tun, als vielmehr mit ähnlichen Bildungstraditionen und einem recht ähnlichen Bildungssystem. So wird beispielsweise die traditionelle Dreigliedrigkeit dieser beiden Bildungssysteme von vielen Akteuren als einer der wesentlichen Faktoren für die großen Leistungsunterschiede zwischen den Schülern eines Jahrgangs oder, anders formuliert, für die ungleiche Verteilung von Bildungschancen gesehen. Forderungen für oder gegen die Einführung einer integrativen Schulstruktur bestimmen die PISA-Debatten der beiden Länder über alle Runden hinweg. Dasselbe gilt für die Betonung der individuellen Förderung als Maßnahme zur Verringerung der sozialen Auslese.

In Spanien und Mexiko standen diese beiden Dimensionen nicht im Mittelpunkt der nationalen Aufmerksamkeit. Im Falle der individuellen Förderung lässt sich das darauf zurückführen, dass Spanien zu den Vorreitern in Sachen Ausgewogenheit der Schülerleistungen steht und die Maßnahme der individuellen Förderung daher nicht zwingend notwendig erschien. Mexiko hingegen ist vor allem mit großen Bildungsdifferenzen zwischen den verschiedenen Regionen des Landes konfrontiert. Regionale und gruppenspezifische Förderprogramme erfahren in den mexikanischen PISA-Debatten deshalb eine höhere Priorität als die allgemeine Förderung der individuellen Fähigkeiten.

Dass der Faktor der flexiblen Schulstruktur in den spanischen und mexikanischen Debatten eine nachrangige Rolle spielt, lässt sich durch die Beschaffenheit ihrer Bildungssysteme erklären, denn hier gibt es keine frühzeitige Trennung der Schülerschaft auf verschiedene Schultypen, wie im Falle Deutschlands und Österreichs. Lediglich in Spanien kam es in Folge der Reformpläne der PP, die Schüler im Alter von 14 Jahren entsprechend ihrer Leistungen zu trennen, zu einer Debatte um die Schulstruktur. Insgesamt muss betont werden, dass die inhaltlichen Überschneidungen im Falle Spaniens und Mexikos nicht so offensichtlich sind wie bei den PISA-Debatten in Deutschland und Österreich. Auch wenn die beiden Bildungssysteme ähnliche Wurzeln haben mögen, sind die zentralen Probleme der nationalen Bildungspolitik doch recht unterschiedlich, was sich folglich auf die diskutierten Maßnahmen auswirkt.

Bezüglich der anderen vier Dimensionen des OECD-Leitmodells ist besonders auffällig, dass Forderungen zur Steigerung der Schulautonomie in den meisten Debatten

eine zu vernachlässigende Rolle spielten und vor allem von Wirtschaftsvertretern oder Bildungsforschern in die Debatte eingebracht wurden. Ähnlich verhält es sich mit dem Faktor der Bildungsinvestitionen. Forderungen nach höheren öffentlichen Bildungsausgaben, um die Qualität von Bildung zu steigern, werden allen voran von denjenigen Akteursgruppen formuliert, die sich innerhalb des Bildungssystems bewegen: Lehrer, Schulleiter, Gewerkschaftsvertreter, Bildungsforscher etc.

Nahezu uneingeschränkt waren jedoch die Forderungen nationaler Akteure nach evidenzbasierter Bildungsplanung und Verbesserung der Lehrqualität. Eine Schlüsselrolle kommt den beiden Faktoren in den spanischsprachigen Debatten, ganz besonders in der mexikanischen Debatte, zu. Doch auch in den deutschsprachigen Debatten wurden die Rolle des Lehrers, die Einführung nationaler Bildungsstandards oder die regelmäßige Überprüfung von Schüler- und Systemleistungen als die entscheidenden Elemente zur Steigerung der Bildungsqualität gesehen. Es lässt sich abschließend also festhalten, dass es der OECD gelungen ist, die Prinzipien ihres Leitmodells in die nationalen Bildungsdebatten zu tragen und dabei von nationaler Seite besondere Aufmerksamkeit für die Dimension der Evaluation und der Lehrqualität zu gewinnen.

#### **6.4 Referenz: Finnland als Vorbild für gute Bildung**

Bei der Analyse der internationalen und transnationalen Bezugnahmen geht es um gezielte Verweise auf Positivbeispiele, die sowohl von internationaler als auch von nationaler Seite unternommen werden, um die Legitimation des eigenen Argumentes zu erhöhen. Die meisten Verweise findet man in den Aussagen der OECD-Repräsentanten. Die Identifizierung und Verbreitung von Best Practice-Beispielen ist ihre Hauptaufgabe.

Je nach Thematik gibt es selbstverständlich unterschiedliche Länder, die als Vorbild für die Reform eines Teilbereiches des Bildungssystems in Frage kommen. In Migrationsfragen wird beispielsweise sehr häufig auf Kanada verwiesen, da die PISA-Ergebnisse zwischen den Schülern mit und denen ohne Migrationshintergrund hier besonders ausgewogen und gleichzeitig sehr gut sind. Um zu demonstrieren, dass bildungspolitische Veränderungen auch schon innerhalb weniger Jahre einen sichtbaren Erfolg nach sich ziehen können, verweist die internationale Ebene gern auf die Reform Erfahrungen in Polen. Dieses Land zählt zu den „PISA-Aufsteigern“, d.h. die Leistungen der polnischen Schüler haben sich kontinuierlich verbessert, was vor allem auf die Bildungsreform von 1999 zurückgeführt wird (vgl. Jakubowski et al. 2009). In der Mehrzahl der Fälle ist es aber tatsächlich das Beispiel Finnlands, auf das die OECD in Verbindung mit ihren Empfehlungen verweist. Finnland zählt seit der ersten Erhebung zu den „PISA-Siegern“, die sich durch besonders gute Leistungen ihrer 15-jährigen Schüler von den anderen Ländern abheben. Viele universale Empfehlungen der OECD

zur Verbesserung nationaler Bildungssysteme speisen sich aus dem finnischen Vorbild.<sup>25</sup>

Internationale und transnationale Bezugnahmen haben sich auch für die nationale Ebene als attraktiv erwiesen, um die Legitimation ihrer eigenen Reformvorhaben zu steigern. Auch hier wurde der Blick sehr häufig auf die erfolgreiche Bildungspolitik Finnlands gerichtet. Auffällig sind darüber hinaus die Verweise auf den Fall Deutschlands. In den österreichischen Bildungsdebatten waren die deutschen PISA-Ergebnisse ständiger Referenzpunkt und wurden mal als stützendes Argument für die Beibehaltung, mal für die Abschaffung des gegliederten Bildungssystems hervorgebracht. In Spanien und Mexiko interessierte man sich dagegen mehr für den deutschen PISA-Schock und das davon ausgehende Reformpotential.

Die spanischen PISA-Debatten fallen dadurch auf, dass zahlreiche Bildungsexperten aus anderen OECD-Ländern eingeladen wurden, das Bildungssystem oder die PISA-Erfahrungen ihres Landes in *El País* zu kommentieren. Die mexikanischen Bildungsdebatten, insbesondere die um PISA 2006, stechen durch eine Vielzahl internationaler Bezugnahmen gegenüber den anderen heraus. Zahlreiche Verweise nationaler Akteure auf die für Mexiko spezifizierten Empfehlungen der OECD belegen einen starken diskursiven Einfluss der internationalen Ebene auf die Neugestaltung des mexikanischen Bildungssystems.

Wenn man ein einheitliches Bild vom Indikator Referenz für alle vier Fallbeispiele zeichnen möchte, dominieren in den nationalen Bildungsdebatten definitiv die transnationalen Bezugnahmen. Der Verweis auf die durch PISA identifizierten Spitzenreiter in Bildungsangelegenheiten scheint größere Legitimationskraft zu besitzen als ein Verweis auf die internationale Institution.

## **7 FAZIT**

Zahlreiche Länder der sogenannten entwickelten Welt sorgen sich gegenwärtig um die Leistungsfähigkeit ihrer Bildungssysteme. Die vier Fallbeispiele, Deutschland, Österreich, Spanien und Mexiko, stellen in dieser Hinsicht keine Ausnahme dar. Aber sie unterscheiden sich von den übrigen Teilnehmern an der internationalen Bildungsstudie PISA in der Hinsicht, dass die Ergebnisse dieser Studie hier eine große Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit entfachten und geeignete Maßnahmen zur Lösung der diagnostizier-

---

<sup>25</sup> Die Frage der Sinnhaftigkeit, Bildungssystem wie das Finnlands als *role model* zu betrachten, ist nicht unwichtig (vgl. dazu Simola 2005). Ihr soll an dieser Stelle aber nicht weiter nachgegangen werden, denn hier geht es um den empirischen Beleg des Phänomens, dass sich die verschiedenen Länder - unabhängig von ihrer Bildungstradition oder ihrer sozialen und kulturellen Beschaffenheit - an der Bildungspolitik der „PISA-Sieger“ orientieren und nicht um die Bewertung desselben.

ten Probleme heftig diskutiert wurden. Ziel dieser Untersuchung war es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der nationalen PISA-Debatten zu identifizieren und das Ausmaß des diskursiven Einflusses der OECD auf die nationalen Bildungsdiskurse zu bestimmen.

Der Vergleich der nationalen Bildungsdebatten hat verdeutlicht, dass das öffentliche Interesse an der PISA-Studie über die Jahre, insbesondere ab der zweiten PISA-Runde, angestiegen ist. Den Debatten um PISA ist außerdem in allen vier Ländern gemein, dass sie von einem hohen Problemdruck geprägt waren. Viele Akteure der nationalen Ebene begegneten den schlechten PISA-Ergebnissen mit großer Besorgnis, weil sie die mangelnde Qualität des Bildungswesens als Gefahr für die Zukunft des Landes verstanden. Die Gründe, die sich hinter dem starken Medienecho verbergen, sind jedoch verschieden. Der deutsche PISA-Schock ist ein Sonderfall und wurde sehr wahrscheinlich durch die große Diskrepanz zwischen Selbsteinschätzung und Studienergebnis verursacht. In den anderen Fällen bot der Negativtrend der PISA-Ergebnisse den entscheidenden Anlass für den plötzlichen Anstieg der Medienaufmerksamkeit ab PISA 2003.

Das zweite Anliegen dieser qualitativ-vergleichenden Presseanalyse bestand darin, den diskursiven Einfluss der OECD auf die nationalen Bildungsdebatten zu untersuchen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Organisation erfolgreich darin gewesen ist, ihre Ideen in die nationalen Bildungsdebatten zu tragen und die öffentliche Meinung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Durch die Verweise auf erfolgreiche Bildungsmodelle und der Betonung bestimmter Reformaspekte ist es ihr gelungen, dass sich die Reformforderungen der nationalen Akteure über die Landesgrenzen hinweg an das internationale Leitmodell angenähert haben. Besonders deutlich wurde dies in den Vergleichsdimensionen Evaluation und Lehrqualität. Diese wurden in nahezu allen nationalen PISA-Debatten als Schlüssel zur Lösung des Qualitätsproblems im Bildungswesen gesehen. Es fällt auf, dass ausgerechnet die beiden Erfolgsfaktoren des Leitmodells die größte Verbreitung erlangten, welche sich nicht nur aus den Best Practice-Beispielen der „PISA-Sieger“ ableiten lassen, sondern auch mit den übergeordneten Zielen der OECD im Bildungsbereich übereinstimmen (s. Abschnitt 4). Andere Reformaspekte erlangten dagegen nur partielle Aufmerksamkeit.

Die Ergebnisse der vier Fallbeispiele verdeutlichen, dass PISA mehr ist als eine Bildungsstudie. Über ihre Anlage, die Leistungsfähigkeit nationaler Bildungssysteme zu vergleichen, hinaus hat sie sich als einflussreiches Instrument für den Wandel von Bildungspolitik erwiesen. Die OECD und die Akteure der nationalen Ebene haben sich diesem gleichermaßen bedient, um den Problemdruck für Bildungsreformen zu erhöhen und ihre Ideen im Bildungsdiskurs durchzusetzen. Auf diese Weise hat PISA nicht nur das Problem der Bildungsqualität entlarvt, sondern zugleich Antworten zu dessen Lösung geliefert, die ihren Weg in die nationalen Debatten gefunden haben. Ob diese Be-



obachtungen aber auch auf andere Länder zutreffen und ob die Internationalisierungstendenzen im Bildungsbereich über die diskursive Ebene hinausgehen, gilt es in weiteren Studien zu untersuchen.

Mit dieser Arbeit konnte ein Beitrag zur Erhellung des diskursiven Einflusses einer internationalen Organisation auf nationale Diskurse zum Thema Bildung erbracht werden. Die Beschränkung auf vier Fallbeispiele war dem Umstand geschuldet, dass ländervergleichende Analysen öffentlicher Debatten äußerst schwierig und aufwendig sind. Weitere Studien zum Einfluss der OECD auf die Bildungsdebatten in anderen Ländern sind deshalb notwendig. Mit der Entwicklung des Wirkungsindex wurde ein erster Schritt unternommen, um den diskursiven Einfluss der internationalen Ebene zu systematisieren anhand konkreter Indikatoren zu bestimmen. Für nachfolgende Arbeiten in diesem Bereich wird die Weiterentwicklung des Wirkungsindex von Bedeutung sein, um graduelle Abstufungen darüber auszudrücken und seine Anwendbarkeit auf andere Länder und Reaktionsmuster gewährleisten zu können.

## 8 LITERATUR

- Brüggemann, Michael und Katharina Kleinen v. KönigsLöw. 2007. "Let's Talk About Europe'. Explaining Vertical and Horizontal Europeanization in the Quality Press." TranState Working Papers No. 60. Bremen: SFB 597.
- Deacon, Bob. 2009. *Global Social Policy & Governance*. Los Angeles: SAGE.
- Figazzolo, Laura. 2009. "Impact of PISA 2006 on the Education Policy Debate. Education International." URL: <http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/Research%20Website%20Documents/2009-00036-01-E.pdf> (20.09.2009).
- Gebhardt, Eveline und Raymond J. Adams. 2007. The Influence of Equating Methodology on Reporting Trends. *Journal of Applied Measurement. Special Issue: The Programme for International Assessment* 8(3): 305-322.
- Gerhards, Jürgen. 2004. Diskursanalyse als systematische Inhaltsanalyse. Die öffentliche Debatte über Abtreibungen in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. In *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 2: Forschungspraxis*, hrsg. v. R. Keller, A. Hirsland, W. Schneider und W. Viehöver. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goldstein, Judith S. und Robert O. Keohane. 1993. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, hrsg. v. J. S. Goldstein und R. O. Keohane. Ithaca: Cornell University Press.
- Grek, Sotiria. 2009. Governing by Numbers. The PISA 'Effect' in Europe. *Journal of Education Policy* 24(1): 23-37.
- Grek, Sotiria. 2008. "PISA in the British Media: Leaning Tower or Robust Tool?" CES Briefing No. 45, URL: <http://www.ces.ed.ac.uk/PDF%20Files/Brief045.pdf> (28.1.2009).

- Henry, Miriam, Bob Lingard, Fazal Rizvi und Sandra Taylor. 2001. *The OECD, Globalisation and Education Policy*. Oxford: Pergamon.
- Hopmann, Stefan T., Gertrude Brinek und Martin Retzl. 2007. *PISA zufolge PISA. PISA According to PISA. Hält PISA, was es verspricht? Does PISA Keep What It Promises?* Wien: Lit-Verlag.
- Jakobi, Anja P. 2009. "International Organizations and World Society: Studying Global Policy Development in Public Policy." TranState Working Papers No. 81. Bremen: SFB 597.
- Jakobi, Anja P. und Kerstin Martens. 2007. Diffusion durch Internationale Organisationen: Die Bildungspolitik der OECD. In *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, hrsg. v. K. Holzinger, H. Jörgens und C. Knill. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jakubowski, Maciej, Harry A. Patrinos, Emilio E. Porta und Jerzy Wisniewski. 2009. "The Impact of the 1999 Education Reform in Poland." Conference Paper Presented to the European Association of Labour Economists in Tallinn, 10-12 September 2009. URL: [http://www.eale.nl/Conference2009/Programme/PapersC/add102407\\_pjtWNKQqMQ.pdf](http://www.eale.nl/Conference2009/Programme/PapersC/add102407_pjtWNKQqMQ.pdf) (20.9.2009).
- Kallo, Johanna. 2006. Soft Governance and Hard Values: A Review of OECD Operational Processes within Educational Policy and Relations with Member States. In *Supranational Regimes and National Education Policies. Encountering Challenges*, hrsg v. R. Rinne und J. Kallo. Helsinki: FERA.
- Krautz, Jochen. 2007. *Ware Bildung. Schule und Universität unter dem Diktat der Ökonomie*. Kreuzlingen: Hugendubel.
- Martens, Kerstin. 2007. How to Become an Influential Actor - The 'Comparative Turn' in OECD Education Policy. In *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*, hrsg. v. K. Martens, A. Rusconi und K. Leuze. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Martens, Kerstin. 2005. "(Ab)using International Organizations? States, the OECD and Educational Policy." Conference Paper Presented to the International Studies Association in Honolulu, March 2005.
- Martens, Kerstin und Stephan Leibfried. 2007. "Die PISA-Story." *Die ZEIT* (29.11.2007).
- Martens, Kerstin und Dennis Niemann. 2009. "Governance by Comparison - How Ratings & Rankings Can Impact National Policy Making in Education." Conference Paper Presented to the International Studies Association in New York City, February 2009.
- Martens, Kerstin, Alexander Nagel, Michael Windzio und Ansgar Weymann (Hrsg.). 2010 (i.E.). *Transformation of Education Policy. The Impact of the Bologna Process and the PISA Study in Comparative Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nagel, Alexander K. 2006. *Der Bologna-Prozess als Politiknetzwerk: Akteure, Beziehungen, Perspektiven*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Nagel, Alexander K. und Philipp Knodel. 2009 (i.E.): "Analysing Education Policy Networks." TranState Working Papers. Bremen: SFB 597.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). 2009. *Education Today. The OECD Perspective*. Paris: OECD.
- OECD. 2007a. *PISA – Die internationale Schulleistungsstudie der OECD*. Paris: OECD.

- OECD. 2007b. "An Analysis of the Mexican School System in light of PISA 2006." URL: [http://www.sep.gob.mx/work/sites/sep1/resources/LocalContent/93128/3/Mex\\_PISA-OCDE2006.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/sites/sep1/resources/LocalContent/93128/3/Mex_PISA-OCDE2006.pdf) (12.12.2008).
- OECD. 2007c. *PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 1: Analysis*. Paris: OECD.
- OECD. 2006a. "OECD Work on Education. 2005-2006" URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/40/30470766.pdf> (1.5.2009).
- OECD. 2006b. "PISA 2000: Sample Weight Problems in Austria." Education Working Paper No. 5 [EDU/WKP(2006)1]. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/3/59/36892238.pdf> (20.9.2009).
- OECD. 2004a. *Reviews of National Policies for Education - Denmark: Lessons from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD. 2004b. *Messages from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD. 2004c. *What Makes School Systems Perform? Seeing School Systems through the Prism of PISA*. Paris: OECD:
- OECD. 2004d. *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. Paris: OECD.
- OECD. 2005. *School Factors Related to Quality and Equity. Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD. 2001. *Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- Papadopoulos, George S. 1996. *Die Entwicklung des Bildungswesens von 1960 bis 1990: Der Beitrag der OECD*. Frankfurt: Lang.
- Rautalin, Marjaana und Pertti Alasuutari. 2009. The Uses of the National PISA Results by Finnish Officials in Central Government. *Journal of Education Policy* 24(5): 539-566.
- Rautalin, Marjaana und Pertti Alasuutari. 2007: The Curse of Success: The Impact of the OECD's Programme for International Student Assessment on the Discourses of the Teaching Profession in Finland. *European Educational Research Journal* 6(4): 348-363.
- Rinne, Risto, Johanna Kallo und Sanna Hokka. 2004. Too eager to Comply? OECD Education Policies and the Finnish Response. *European Educational Research Journal* 3(2): 454-485.
- Schriewer, Jürgen. 2003. Globalisation in Education: Process and Discourse. *Policy Futures in Education* 1(2): 271-283.
- Simola, Hannu. 2005. The Finnish Miracle of PISA. Historical and Sociological Remarks on Teaching and Teacher Education. *Comparative Education* 41(4): 455-470.
- Steiner-Khamsi, Gita. 2004. Blazing a Trail for Policy Theory Linkages and Practice. In *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*, hrsg. v. G. Steiner-Khamsi. New York: Teachers College Press.
- Steiner-Khamsi, Gita. 2003. The Politics of League Tables. *Journal of Social Science Education* (4)1. URL: [http://www.jsse.org/2003-1/tables\\_khamsi.htm](http://www.jsse.org/2003-1/tables_khamsi.htm) (20.9.2009).
- Stamm, Margrit und Martin Viehhaue. 2009. Exzellenz und Equity: Neue bildungstheoretische Perspektiven für ein altes Spannungsverhältnis. *International Review of Education* 55(4): 415-435.

- Weigel, Tanja M. 2005. „Die PISA-Studie im bildungspolitischen Diskurs. Eine Untersuchung der Reaktionen auf PISA in Deutschland und im Vereinigten Königreich.“ Diplomarbeit Univ. Trier. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/23/34805090.pdf> (9.20.2009).
- Wimmel, Andreas. 2005. „Transnationale Diskurse in der europäischen Medienöffentlichkeit: Die Debatte zum EU-Beitritt der Türkei.“ TranState Working Papers No. 29. Bremen: SFB 597.

## **BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG**

**Marie Popp** ist assoziierte wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt C4 zur Internationalisierung von Bildungspolitik am Bremer Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ und Promotionsstipendiatin der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

*Telefon:* +49 421 218-8707

*E-Mail:* [marie.popp@sfb597.uni-bremen.de](mailto:marie.popp@sfb597.uni-bremen.de)

*Anschrift:* Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Linzer Strasse 9a, D 28359 Bremen, Raum 2005

## **ANHANG**

### *A. Spezifizierung der Akteurskategorien*

<b>Code</b>	<b>Akteurskategorie</b>
1	OECD-Repräsentanten
2	Nationale PISA-Koordinatoren
3	Nationale Ebene
4	Föderale Ebene
5	Parteien
6	Wissenschaftler
7	Gewerkschaftsvertreter
8	Wirtschaftsvertreter
9	Eltern
10	Schüler
11	Lehrer
12	Schulleiter
13	Journalisten
14	Sonstige

### *B. Schema zur Debattenanalyse*

<b>Schritt</b>	<b>Vorgehensweise</b>
1	Entwicklung der nationalen PISA-Debatten entlang der drei Erhebungszeiträume
2	Annäherung an die inhaltliche Ausgestaltung der Debatten über die Schlagzeilen
3	Identifizierung der thematischen Schwerpunkte bei erstmaliger Sichtung des Textkorpus
4	Erfassung aller Akteursaussagen
5	Kategorisierung der Akteure, internationalen Empfehlungen und nationalen Forderungen
6	Auswertung

### *C. Liste der analysierten OECD-Publikationen zur hermeneutischen Entwicklung des Leitmodells*

<b>Referenz</b>	<b>Titel des Dokuments</b>
OECD (2009)	Education Today. The OECD Perspective
OECD (2007a)	PISA. The OECD Programme for International Student Assessment
OECD (2007b)	An Analysis of the Mexican School System in Light of PISA 2006
OECD (2007c)	PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 1: Analysis
OECD (2005)	School Factors Related to Quality and Equity. Results from PISA 2000
OECD (2004a)	Reviews of National Policies for Education. Denmark: Lessons from PISA 2000
OECD (2004b)	Messages from PISA 2000
OECD (2004c)	What Makes School Systems Perform? Seeing School Systems through the Prism of PISA 2000
OECD (2004d)	Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003
OECD (2001)	Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000